

**BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI ÉS
ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM**

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK MAGYARORSZÁGON
AZ UNIÓS VERSENYPOLITIKA TÜKRÉBEN

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Hargita Eszter

Budapest, 2003

Hargita Eszter

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK MAGYARORSZÁGON
AZ UNIÓS VERSENYPOLITIKA TÜKRÉBEN

VILÁGGAZDASÁGTAN TANSZÉK

TÉMAVEZETŐ:

PALÁNKAI TIBOR, AKADÉMIKUS

BÍRÁLÓ BIZOTTSÁG NÉVSORA:

**BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI ÉS
ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM**

NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK PH.D. PROGRAM

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK MAGYARORSZÁGON
AZ UNIÓS VERSENYPOLITIKA TÜKRÉBEN

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Hargita Eszter

BUDAPEST, 2003

TARTALOMJEGYZÉK

<u>ÁBRÁK JEGYZÉKE</u>	9
<u>TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE</u>	10
<u>BEVEZETÉS</u>	12
<u>I. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS FOGALMA AZ EURÓPAI UNIÓBAN</u>	20
1.1. MI TEKINTENDŐ ÁLLAMI TÁMOGATÁSNAK?	20
1.2. MI NEM TEKINTHETŐ ÁLLAMI TÁMOGATÁSNAK?	24
1.2.1. <i>Általános intézkedés</i>	25
1.2.2. <i>A piaci magánbefektető elve</i>	26
1.2.3. <i>Szociális támogatás</i>	29
1.2.4. <i>De minimis (csekély összegű) támogatás</i>	29
1.2.5. <i>Közzolgáltatások</i>	30
<u>II. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK SZÜKSÉGESSÉGÉNEK ELMÉLETI HÁTTERE</u>	33
2.1. <u>AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS ALAKULÁSA A XVI. SZÁZADTÓL KEZDŐDŐEN</u> ...	33
2.2. <u>AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS INDOKAI</u>	37
2.2.1. <i>Piaci kudarcok</i>	38
2.2.2. <i>Az állami beavatkozás egyéb indokai</i>	47
2.2.3. <i>Az állami támogatások negatív hatásai</i>	48
<u>III. AZ IPARI ÉS SZOLGÁLTATÁSI SZEKTOROKBAN NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK SZABÁLYOZÁSA A KÉT- ÉS TÖBBOLDALÚ NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOKBAN, SZERZŐDÉSEKBEN</u>	51
3.1. <u>AZ ÖSSZEHASONLÍTÁS SZEMPONTJAI</u>	52
3.2. <u>EGYES NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYAI</u>	54
3.2.1. <i>Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT)</i>	55
3.2.2. <i>A Kereskedelmi Világszervezet (WTO)</i>	57
3.2.3. <i>Európai Közösség (EK)</i>	60
3.2.4. <i>Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA)</i>	63

<u>3.2.5. Európai Gazdasági Térség (EGT)</u>	64
<u>3.2.6. Társulási megállapodások</u>	65
<u>3.2.7. Közép-európai szabadkereskedelmi megállapodás (CEFTA)</u>	67

IV. AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ

SZABÁLYAI 69

<u>4.1. A SZABÁLYOZÁS PILLÉREI</u>	72
<u>4.2. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS NYÚJTÁSÁNAK LEHETSÉGES ESETEI</u>	73
<u>4.2.1. Automatikus mentesülési lehetőségek</u>	73
<u>4.2.2. A közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető támogatások</u>	74
<u>4.3. A TÁMOGATÁS FORMÁJA</u>	76
<u>4.4. ELJÁRÁSI SZABÁLYOK</u>	78
<u>4.4.1. Csoportmentességi rendeletek</u>	81
<u>4.5. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI KIADÁSOK KÖZÖSSÉGI SZINTŰ NYOMON KÖVETÉSE</u>	82
<u>4.5.1. A Scoreboard</u>	82
<u>4.5.2. A lisszaboni folyamat</u>	84

V. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ELLENŐRZÉSI POLITIKA ÉS A

REGIONÁLIS TÁMOGATÁSOK 86

<u>5.1. A REGIONÁLIS TÁMOGATÁSOK SZABÁLYOZÁSA ÉS ELLENŐRZÉSE A HETVENES ÉS NYOLCVANAS ÉVEKBEN</u>	87
<u>5.1.1. A szabályozás kialakulása</u>	87
<u>5.1.2. A Bizottság ellenőrzési gyakorlata a hetvenes években</u>	93
<u>5.1.3. A regionális támogatások ellenőrzése a nyolcvanas években</u>	95
<u>5.1.4. Az általános beruházás ösztönzési célú támogatási programok a hetvenes és nyolcvanas években</u>	97
<u>5.1.5. A közösségi regionális politikával való összefüggések</u>	99
<u>5.2. AZ 1988. ÉVI BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY</u>	100
<u>5.2.1. A 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területek</u>	101
<u>5.2.2. A 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek</u>	102

<u>5.2.3. A szabályozás változása 1988 után, az Unió bővítésének függvényében</u>	103
<u>5.2.4. Az 1988. évi közlemény alkalmazásának tapasztalatai</u>	105
<u>5.2.5. A strukturális alapok 1988. évi reformjával való összefüggések</u>	107
<u>5.2.6. A strukturális alapok 1993. évi reformjával való összefüggések</u>	110
<u>5.3. AZ 1998. ÉVI BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY</u>	111
<u>5.3.1. A 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területek</u>	113
<u>5.3.2. A 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek</u>	113
<u>5.3.3. A maximális támogatási mértékek és egyéb részletszabályok</u>	114
<u>5.3.4. strukturális alapokkal való összefüggések</u>	116
<u>5.4. NAGYBERUHÁZÁSOK TÁMOGATÁSA</u>	118
<u>VI. HORIZONTÁLIS ÉS ÁGAZATI TÁMOGATÁSOK</u>	125
<u>6.1. HORIZONTÁLIS TÁMOGATÁSOK</u>	125
<u>6.1.1. Foglalkoztatás és képzés</u>	126
<u>6.1.2. Kis- és középvállalkozások</u>	128
<u>6.1.3. Környezetvédelem</u>	130
<u>6.1.4. Kutatás-fejlesztés</u>	132
<u>6.1.5. Megmentés és szerkezetátalakítás</u>	133
<u>6.2. ÁGAZATI TÁMOGATÁSOK</u>	134
<u>6.2.1. Az acélipar támogatása</u>	136
<u>6.3. EGYÉB TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK</u>	138
<u>VII. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK VERSENYSZEMPONTÚ ELLENŐRZÉSÉNEK KIALAKÍTÁSA MAGYARORSZÁGON ÉS ANNAK HATÁSA A TÁMOGATÁSI RENDSZERRE</u>	142
<u>7.1. AZ EURÓPAI MEGÁLLAPODÁS VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEI</u>	143
<u>7.2. AZ ELLENŐRZÉSI RENDSZER KIÉPÍTÉSE A TÁRSULT ORSZÁGOKBAN</u>	147
<u>7.3. AZ ELLENŐRZÉSI RENDSZER KIÉPÜLÉSE MAGYARORSZÁGON ÉS ANNAK HATÁSAI A TÁMOGATÁSI RENDSZERRE</u>	149
<u>7.3.1. A Támogatásokat Vizsgáló Iroda és elődje tevékenységének hatása a magyar támogatási rendszerre</u>	152

<u>7.3.2. A magyar regionális támogatási térkép.....</u>	165
<u>7.4. A CSATLAKOZÁSI TÁRGYALÁSOK</u>	168
<u>7.4.1. A Verseny fejezet lezárása érdekében támasztott feltételek.....</u>	169
<u>7.4.2. A csatlakozási tárgyalásokon felmerült vitás kérdések</u>	170
<u>7.5. A LÉTEZŐ TÁMOGATÁSOK.....</u>	174
<u>7.6. A STRUKTURÁLIS ALAPOK FOGADÁSÁRA VALÓ FELKÉSZÜLÉSSSEL VALÓ ÖSSZEFÜGGÉSEK.....</u>	177
<u>7.6.1. Az uniós társfinanszírozású támogatások viszonya a jelenlegi és a nemzeti hatáskörben megvalósuló támogatásokhoz</u>	179
<u>VIII. A JÖVŐBENI FELADATOK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MAGYARORSZÁGI TEENDŐKRE.....</u>	184
<u>8.1. A LISSZABONI FOLYAMAT.....</u>	184
<u>8.2. A 2006 UTÁNI REGIONÁLIS TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK.....</u>	185
<u>8.3. A CSATLAKOZÁS HATÁSA MAGYARORSZÁGRA AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK TERÉN</u>	190
<u>IX. ÖSSZEGZÉS</u>	192
<u>JOGFORRÁSOK ÉS IRODALOM.....</u>	195
<u>A. JOGFORRÁSOK</u>	195
<u>B. ALAPVETŐ IRODALOM.....</u>	195
<u>1. SZ. MELLÉKLET.....</u>	201
<u>2. SZ. MELLÉKLET.....</u>	207
<u>3. SZ. MELLÉKLET.....</u>	209
<u>4 SZ. MELLÉKLET.....</u>	211

Ábrák jegyzéke

<u>1. ábra: Növekvő mérethozadék esetén a termelés támogatása</u>	<u>400</u>
<u>2. ábra: Növekvő mérethozadék esetén új vállalatok belépésének ösztönzése monopol</u> <u>piacra</u>	<u>411</u>
<u>3. ábra: Növekvő mérethozadék esetén új termék vagy szolgáltatás bevezetésének</u> <u>támogatása</u>	<u>422</u>
<u>4. ábra: Regionális támogatások (1991-2001)</u>	<u>1233</u>
<u>5. ábra: Az adókedvezmény és a közvetlen támogatás megoszlása (a központi</u> <u>költségvetés támogatásai)</u>	<u>1533</u>
<u>6. ábra: Az Európai Bizottság és a TVI által véleményezett esetek száma (2000-2002)</u> <u>.....</u>	<u>1766</u>

Táblázatok jegyzéke

<u>1. táblázat: Az Európai Unió és a WTO állami támogatási szabályainak összehasonlítása</u>	622
<u>2. táblázat: A feldolgozóipari támogatások megoszlása a támogatás formája szerint (2001)</u>	78
<u>3. táblázat: Visszafizetetés alatt lévő támogatások</u>	79
<u>4. táblázat: Maximális támogatási intenzitás az 1975. évi alapelvek szerint</u>	91
<u>5. táblázat: Maximális támogatási intenzitás az 1979. évi alapelvek szerint</u>	92
<u>6. táblázat: A nemzeti és a közösségi regionális támogatási térképek közötti „koherencia” (1989-1993)</u>	109
<u>7. táblázat: Elmaradott térségek nagysága a 2000-2006-os időszakban (%)</u>	112
<u>8. táblázat: 87. cikk (3) a) kivétele alá tartozó területek (Írország „felosztása” előtt)</u>	113
<u>9. táblázat: A támogatás mértéke regionális támogatás alá tartozó területekre</u>	115
<u>10. táblázat: A strukturális alapok alapján jogosult területek, amelyek a nemzeti regionális politika alapján nem jogosultak</u>	118
<u>11. táblázat: Nagyberuházások esetén megengedhető maximális támogatási intenzitás kiszámítása</u>	121
<u>12. táblázat: A 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendeletben meghatározott támogatási kategóriák</u>	151
<u>13. táblázat: Magyarországon a feldolgozóipari vállalatoknak nyújtott támogatások megoszlása a támogatás formája szerint</u>	155
<u>14. táblázat: A központi költségvetés feldolgozóiparnak nyújtott támogatásai</u>	159
<u>15. táblázat: A 1997 és 2001 között nyújtott nemzeti támogatások összege</u>	160

<u>16. táblázat: A feldolgozóiparban tevékenykedő vállalatoknak nyújtott támogatások megoszlása a támogatás célja szerint</u>	161
<u>17. táblázat: A TVI-nek 1999. júniusa és 2002. decembere között bejelentett esetek</u>	163
<u>18. táblázat: A TVI által 1999. júniusa és 2003. novembere között adott vélemények rendelkező része</u>	164
<u>19. táblázat: Az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson, az EU (15) átlagának százalékában, régiók és megyék szerint (1997–2000)</u>	166
<u>20. táblázat: A 2003. január 1-től bevezetett regionális támogatási térkép</u>	167
<u>21. táblázat: Támogatható területek arányában változása (becslés)</u>	187

Bevezetés

A torzításmentes nemzetközi kereskedelem és a versenyszabadság érvényesítésére irányuló törekvések azon az elméleti felismerésen alapulnak, hogy a liberális kereskedelmi rendszer kibontakozása potenciálisan a globális jólét növekedését eredményezi. Piacgazdaságban a vállalatok működőképességét a piac szabályozza. Ez azt jelenti, hogy a támogatásmentes működési modell az általános szabály. Mindazonáltal azokban az esetekben, amikor gazdasági és társadalmi feszültségek származnának az adott terület gazdasági és szociális elmaradásából, szükség lehet az állami beavatkozásra, támogatás nyújtására, azaz időlegesen, az általános működési szabálytól eltérő kormányzati magatartás alkalmazására.

Mik legyenek/lehetnek ennek feltételei, kritériumai, formái, hogy a kívánt gazdaságpolitikai cél és/vagy társadalmi hatás elérését elősegítsék, ne okozzanak zavart az adott ország, adott nemzetközi közösség működésében. Ennek kialakítása az állami támogatásokkal foglalkozó politika, a versenypolitika viszonylag újkeletű alrendszerének tárgya, aminek több, fontos és Magyarországot rövid- és hosszabb távon érintő vonatkozásaival a jelen dolgozat kíván foglalkozni.

Liberalizált kereskedelmi kapcsolatok esetén az egyik országban nyújtott, a többi rendjétől eltérő, túlzott állami támogatás káros kihatással lehet a többi ország jólétére, mert megzavarhatja a normál kereskedelmi viszonyokat, és az országok között támogatási verseny kialakulásához is vezethet. Ezért vált a piacok összenövésével szükségessé, hogy a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat szabályozó két- és többoldalú megállapodásokban az állami támogatások feltételei, kezelése az egymás közötti kapcsolatokat érintő esetekben egyre pontosabban szabályozásra kerüljön. E megállapodásokban az állami támogatásokkal kapcsolatos szabályozás mélysége és terjedelme – a szerződő felek céljaitól és fejlettségbeli különbségétől függően – eltérhet. Az állami támogatások központosított, több országot átfogó egységes ellenőrzése terén az Európai Közösség jutott el a legmélyebb, legátfogóbb szabályozásig. A szabályozás alkalmazása többszintű. Belső magját, ahol a szabályok érvényesítése a legszigorúbb, az EGT-térség adja, amelynek, csakúgy mint az Uniónak 2004. május 1-jén a tagja leszünk. Következő

kört a közép- és kelet-európai társult országok alkotják, ahol „csak” az anyagi szabályok betartása a kötelező, az eljárási szabályok nemzeti hatáskörben kerülnek kialakításra. Ezen túl bizonyos lazább támogatás-ellenőrzési rendszer követésére mindazok az országok kötelezettséget vállaltak, amelyek az EU-val társulási vagy szabadkereskedelmi megállapodást kötnek. Így a rendszer magában foglalja a mediterrán országokat, de bizonyos kölcsönös kötelezettségvállalás e területen az amerikai földrész nagy államaival is fennáll. Ezt szükséges figyelembe venni, amikor az EU-tagsággal járó körülményeinkről gondolkodunk. Egy ilyen rendkívül széleskörű rendszer belső magjához tartozunk majd az állami támogatások területén. E rendszer több pontján érintkezik a WTO rendszerével, de annál sokkalta részletezettebb, átfogóbb, mint erre majd későbbi fejezetekben kitérek.

Az Európai Gazdasági Közösséget¹ létrehozó Római Szerződés² a versenypolitika területén már a kezdetektől fogva közösségi hatáskörként határozta meg a versenypolitikát, azon belül nemcsak a vállalati magatartások, hanem az állami támogatások szabályozását és ellenőrzését. Az állami támogatások jelenlegi mélységű és kiterjedésű szabályozásának a kialakulása lépcsőzetesen valósult meg. Az Európai Közösség létrejöttét követő első 15-20 évben az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzése még csak igen részlegesen valósult meg. A nyolcvanas években az Unió egy-egy ágazati válsághelyzet (pl. textilipar, acélipar, hajógyártás, gépjárműgyártás) vagy kiemelt – az Unión belül feszültséget okozó – speciális probléma (pl. regionális különbségek) megoldására koncentrált. A torzításmentes egységes piac kialakítása érdekében, az idő múlásával és az esetek számának növekedésével az egyes területekre kialakított részszabályokból végül egy nagyjából koherens, transzparens és más fontos közösségi politikákba is beépülő állami támogatási politika alakult ki.

¹ 1993. november 1-től beszélhetünk Európai Unióról (EU), ekkor lépett életbe a Maastrichti Szerződés. Mindaddig Európai Gazdasági Közösségről (EGK) vagy Európai Közösségekről (EK) van szó. Ennek ellenére az Unió és a Közösség kifejezést a dolgozatban szinonimaként használom.

² Az értekezésben végig a Római Szerződés hatályos számozását használom, tekintet nélkül arra, hogy az adott időpontban az Amszterdami Szerződés még nem volt hatályos. Erre az áttekinthetőség érdekében van szükség.

Az egységes piac létrejötte és folyamatos továbbfejlődése egyre inkább ráirányította a figyelmet az állami támogatási politika többi közösségi politikával (pl. környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, regionális politika) való összefüggésére. Ez megteremtette az igényt arra, hogy a közösségi politikák szabályozása a versenypolitikával való összehangolás útján valósuljon meg. E folyamat eredményeképpen a regionális és kohéziós politika is a versenypolitika „ernyője” alá került: a kapcsolat egyik vonatkozását szemléletesen jelzi, hogy a közösségi regionális politika végrehajtása során alkalmazandó ún. regionális támogatási térkép fokozatosan összhangba került a nemzeti regionális támogatások esetében alkalmazott „térkép”-pel.

A regionális támogatási térkép a közösségi támogatási politika fontos eszköze, amely – a Bizottság jóváhagyásával – kijelöli – a tagállam és régióinak közösségi és nemzeti átlaghoz viszonyított fejlettségi szintje alapján – azokat a területeket, amelyeken regionális támogatást lehet nyújtani. A térkép továbbá az adott régió gazdasági fejlettségi szintje függvényében szabályozza a beruházások ösztönzésére nyújtható állami támogatások szintjét/mértékét. Egyfelől tehát a regionális támogatások nyújtása során figyelembevételre kerülnek az adott régiót érintő felzárkóztatási feladatok, ezek nagyságrendje, másrészt pedig a Bizottság – a regionális térkép eszközével – örködik a felett, hogy az állami támogatások nyújtása ne történjen versenyt torzító, zavaró, aránytalan mértékben.

Magyarország szempontjából az állami támogatások szabályozása a kilencvenes évek eleje óta kiemelkedő jelentőségű azzal összefüggésben, hogy a rendszerváltás alapján a piacgazdaságra való áttérés szükségessé tette ennek a területnek is az ártértékelését, és a szabályozásnak a piacgazdasági feltételekhez való igazítását. Ezt a folyamatot kifejezetten erősítette az Európai Megállapodásban vállalt kötelezettségeink teljesítése, majd az EU-csatlakozásra való felkészülés. A csatlakozási tárgyalások megindulásával napirendre került az EU-szabályokkal való teljes harmonizáció feladata, mivel Magyarországnak a csatlakozás napjától a teljes *acquis*-t alkalmaznia kell. Ez a társult tagságnál minőségileg szélesebb és mélyebb tartalmú feladatokat jelent.

Az Európai Megállapodásban és még inkább a csatlakozási tárgyalásokon vállalt és azzal összefüggő kötelezettségek, beleértve a strukturális alapok fogadására való felkészülést is, rákényszerítették Magyarországot, hogy az állami támogatási rendszerét és az uniós szabályoknak nem megfelelő eszközeit az EU-szabályokhoz igazítsa.

A feladat jelentős volt, hiszen a 2000-2001. évi adatok szerint azok a támogatások, amelyek az állami támogatások terén az Európai Megállapodásban vállalt kötelezettségek hatálya alá tartoznak, a magyar GDP 1,4-1,5%-át teszik ki (ide nem értve a mezőgazdasági és halászati támogatásokat). Az állami támogatási politika hatóköre a 2004. május 1-jei csatlakozástól, a strukturális alapok igénybevételével, tovább bővül.

Doktori értekezésemben, a munkahelyemen, a Pénzügyminisztériumban működő Támogatásokat Vizsgáló Irodán az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésével kapcsolatos munkám során szerzett tapasztalatok figyelembe vételével, az Európai Unió állami támogatási politikájának fejlődését, illetve a jogharmonizációnak a magyar gazdaságra gyakorolt hatását kívánom vizsgálni, különös tekintettel a további teendőkre.

Dolgozatom témaválasztását több szempont is indokolja. Az állami támogatások versenyszempontú szabályozása, a hozzá kapcsolódó intézményrendszer és eljárásmod Magyarországon az elmúlt évtizedben alakult ki, gyakorlatilag a leglényegibb lépések az elmúlt öt, de inkább három év során következtek be. Ezért tudományos feldolgozásukra még nem kerülhetett sor. Tanulmányaim és munkaköröm révén lehetőségem van a téma tudományos vetületeit az EU-szabályozással és az újkeletű magyar gyakorlat tapasztalataival egybevetni, és az uniós tagság küszöbén olyan következtetéseket levonni, amelyek jól hasznosíthatók a témával foglalkozó gyakorlati szakemberek számára is, valamint megkönnyíti azok tájékozódását, akik számára – intézményük, régiójuk, vállalatuk működése szempontjából – szükséges az uniós állami támogatási szabályozás ismerete. A

gyors és minőségi alkalmazkodás előfeltétele a támogatási rendszer csatlakozás utáni hatékony működtetéséhez, és az uniós források igénybevételéhez.

Kutatásom keretében tudatosan nem foglalkozom a mezőgazdasági ágazatban nyújtott támogatásokkal, tekintettel arra, hogy ezekre nem vonatkoznak teljes egészében az Unió általános állami támogatási szabályai, valamint a szállítási ágazattal, tekintettel annak közszolgáltató jellegére és ebből fakadóan arra, hogy az ágazat jelentős része szintén speciális szabályok hatálya alá tartozik. Foglalkozom tehát a valamennyi ágazatra és tevékenységre érvényes horizontális szabályokkal (foglalkoztatási, képzési, környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, megmentési- és szerkezetátalakítási támogatás, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása), valamint az ágazati szabályokkal, és különös figyelmet fordítok a Magyarország számára még évekig legjelentősebb támogatási kategóriára, a regionális támogatásokra.

Konkrétan és kiemelten az alábbiakat kívánom elemezni:

- a közösségi állami támogatási szabályozás azon elemei, amelyek Magyarország számára a csatlakozást követő időszakban kiemelkedő jelentőséggel bírnak, a versenyképesség fenntartása és növelése szempontjából. Kiemelt figyelmet fordítok a regionális támogatásokra, mivel valószínűsíthetően az elkövetkezendő években e támogatási jogcímnek lesz vezető szerepe a vállalkozások támogatásában;
- milyen módon kerültek/kerülnek figyelembevételre az állami támogatási versenyszabályok a strukturális alapok igénybevételét szolgáló programokban. Milyen változásokat okoz a magyar támogatási rendszerben, hogy az állami támogatási versenyszabályok mellett a strukturális alapok fogadásának szempontjait is érvényesíteni kell;
- mik azok a sarkalatos elemek, amelyek érvényesítésére a magyar félnek a közösségi állami támogatási politika 2006 utáni reformjában törekednie kell, abból a helyzetéből adódóan, hogy fejlettségi szintje jelentősen alatta van a jelenlegi tagállamok átlagos szintjének, hogy a piacgazdaság irányában történő rendszerváltásra a kilencvenes évek elején került sor, tehát egy sor területen

feladatai eltérnek az EU tagállamok aktuális feladataitól (azok az ilyen típusú feladatokat több évtizeddel korábban kezdték megoldani és napjainkra lényegében vagy többségében meg is oldották).

Hipotézisem szerint

1. Az Európai Bizottság úgy alakította a közösségi állami támogatási politikát, a támogatás-nyújtás keretfeltételeit, hogy figyelemmel volt, sőt szem előtt tartotta a Közösség előtt álló feladatokat és eközben törekedett a közösségi érdekekkel ellentétes versenytorzítás minimalizálására. (Erre a jövőbeni politika formálása során, érdekeink érvényesítésére irányuló lépéseinkben hivatkozni lehet és kell.)
2. Önmagában az a tény, hogy a magyar támogatási rendszert az Európai Unió állami támogatási szabályaihoz kellett igazítani, nem okozott különösebb megrázkódtatást. Sikerült a legérzékenyebb kérdésben, a beruházási adókedvezmények területén is – hosszas tárgyalások során – a csatlakozási okmányban egy rugalmas átmenetet biztosító megoldást kialakítani.
3. Továbbra is megoldandó feladat a magyar támogatási rendszer átláthatóságának javítása. Ez fontos feltétel ahhoz, hogy a rendszer megfelelő hatékonysággal működjön, valamennyi lehetősége kihasználásra kerülhessen. Ehhez meg kell szüntetni a rendszerben jelenleg tapasztalható széttagoltságot és átfedéseket. Ez különösen fontos, ha arra gondolunk, hogy fokozatosan nő a beáramló strukturális alapokból származó források nagysága a csatlakozást követően és fejlődésünk szempontjából döntő kérdés, hogy ezek felhasználása hogyan történik.
4. A magyar fejlesztéspolitikának mind rövid, mind hosszú távon egységesen kell kezelnie minden szolgálatába állított eszközt, függetlenül attól, hogy annak forrását az Unió finanszírozza vagy sem. Természetesen az uniós forrásokból finanszírozható célokra, ezeket a forrásokat maximálisan ki kell használni, és ezzel párhuzamosan nemzeti forrást kell teremteni azokra a

célokra, amelyek finanszírozása az uniós forrásokból nem engedélyezett, de a magyar fejlesztési politikával összhangban vannak.

5. A 2006 utáni kohéziós és állami támogatási politikával összefüggő reformok irányára és tartalmára Magyarországnak mielőbb egyértelműen meg kell határoznia prioritásait, megtalálni a potenciális szövetségeseket a csatlakozó országok és a jelenlegi tagállamok között annak érdekében, hogy a reformok a magyar érdekeket figyelembevevő módon valósuljanak meg. Ellenkező esetben, például ha jelentősen csökkennének a támogatási mértékek vagy a támogatható területek, fennáll a veszély, hogy a magyar tőkevonzási képesség csökken, nem megfelelően alakul a beruházási tevékenység és mind az ország egésze, mind régiói felzárkózási időtartama indokolatlanul és ésszerűtlenül megnövekszik. Ez nemcsak Magyarországnak és az itt élő lakosságnak okozna gondot, hanem visszafogná az egész Közösség növekedési kapacitását. A probléma, különböző mértékekben, de majdnem minden csatlakozó országra érvényes. Ezt az EU támogatási reformja során el kell tudni ismertetnünk. Ehhez elemzés, álláspont és érvanyag szükséges.

Doktori értekezésem *első fejezete* az állami támogatások fogalmának közösségi értelmezését mutatja be. A *második fejezet* témája az állami támogatások szükségességének elméleti háttere. A *harmadik fejezet* az állami támogatások nyújtására vonatkozó nemzetközi megállapodások típusait szemlélteti. Ismerteti a két- és többoldalú szerződések/megállapodások jellemzőit, a szabályozott területet, a kötelező erőt, a vállalások betartásának ellenőrzési rendszerét, valamint a kötelezettségek be nem tartásához kapcsolódó szankciókat. A *negyedik, ötödik és hatodik fejezetek* az Unió állami támogatásokra vonatkozó szabályainak kialakulását, változását vizsgálják, külön kitérve a regionális támogatásokra vonatkozó szabályokra, és a regionális politika és versenypolitika általános összefüggéseire. A *hetedik fejezet* a téma magyar vonatkozásait elemzi, bemutatva az Európai Megállapodásban vállalt kötelezettségeket, a csatlakozási tárgyalások eredményeit és a strukturális alapok fogadására való felkészülés állami

támogatásokkal összefüggő teendőit. A *nyolcadik fejezetben* felvázolom az Unió előtt ezen a területen álló kihívásokat, folyamatban lévő reformlépéseket, valamint részletezem, hogy Magyarországnak mik a kifejezett érdekei ezekben a folyamatokban.

Jóllehet a téma jellegénél fogva jelentős jogi háttérrel rendelkezik, ezt csak annyiban használom, amennyiben az a téma bemutatásához mindenképpen szükséges.

A dolgozatban használt fogalmakat, így az állami támogatás fogalmát az Európai Unió jogi gyakorlatában használt értelemben szerepeltetem. E fogalom eltér a hétköznapi magyar értelmezéstől. Egyrészt szűkebb, mert csak a vállalkozásoknak nyújtott támogatásokat foglalja magában, az egyének, önkormányzatok, non-profit szervezetek stb. megsegítését nem. Ugyanakkor a támogatás formája tekintetében tágabb, mivel a közvetlen támogatások mellett a közvetett támogatásokat (pl. adókedvezmények vagy egyéb formában jutott előnyök) is tartalmazza.

Összefoglalva, doktori értekezésem célja, hogy egy eddig viszonylag ismeretlen területre irányítsa a figyelmet. Olyan területre, amely a csatlakozás utáni időszakban az ország előrehaladását, gazdasági felzárkózását meghatározó számos területen, köztük a strukturális alapokból nyerhető források megfelelő felhasználása szempontjából is, fontos tényező lesz. Remélem, hogy a dolgozat – a közösségi szabályozás alakulásának felvázolásával, a megoldandó feladatok áttekintésével, a gyakorlati tapasztalatok általánosításával, és a jövő kihívásaira való kitekintéssel, hozzásegít e kulcsfontosságú területen a hazai érdekek sikeres érvényesítéséhez.

I. Az állami támogatás fogalma az Európai Unióban

1.1. Mi tekintendő állami támogatásnak?

Mint azt a bevezetésben is említettem, az állami támogatás fogalmát nem a megszokott hétköznapi magyar értelmezésben használom, hanem a Római Szerződés 87. cikk (1) bekezdésében meghatározott fogalom alá tartozó intézkedésekkel foglalkozom. Ez felel meg az uniós értelmezésnek, annak, amelyet a szakemberek körében közkinccsé kell tenni, amelyen az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésével foglalkozó hatályos magyar jogszabályok is alapulnak, azaz amelyet ma és a jövőben e területen használnunk kell.

A Római Szerződés (a későbbiekben: Szerződés) 87. cikke³ szerint összeegyeztethetetlenek a közös piaccal azok a bármilyen formájú állami vagy állami forrásból biztosított támogatások, amelyek meghatározott vállalatoknak vagy egyes meghatározott áruféleségek, szolgáltatások termeléséhez, nyújtásához biztosítanak kedvezményeket és ezáltal a versenyt torzítják vagy annak torzításával fenyegetnek, amennyiben a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolják.

Az állami támogatás definíciója szempontjából a vállalat/vállalkozás fogalmába minden gazdasági szereplő beletartozik, függetlenül jogi státuszától vagy attól, hogy milyen módon kerül a tevékenység finanszírozásra. A vállalkozások – közösségi értelemben – azok a gazdasági szereplők, amelyek jelen vannak a piacon, és tevékenységük pénzügyileg beazonosítható, pénzügyi bevételekre tesznek szert és kiadásokat eszközölnek. A Közösség tag értelmezése szerint nemcsak a társasági jog szerinti gazdasági társaságokról van szó, hanem egyes esetekben ide tartozhatnak az alapítványok, egyetemek, kutatóintézetek stb. is.

Egy támogatás akkor tartozik a Római Szerződés 87. cikke alá, ha az alábbi feltételek mindegyike⁴ fennáll.

³ Régi számozás szerint 92. cikk

⁴ Ün. nulladik feltételt jelent a 87. cikk első bekezdésének az a része, amely azt mondja, hogy „amennyiben a jelen Szerződés másként nem rendelkezik.” Ez azt jelenti, hogy a 87. cikkben meghatározott általános szabály alól a Szerződés kivételeket állapít meg például a mezőgazdasági ágazatban vagy a szállítási ágazatban nyújtott bizonyos támogatásokra.

A támogatás

1. *állami forrásból* származik: Az „állam” fogalom szélesen értelmezett, mivel nemcsak a központi kormányzathoz tartozó minisztériumok, intézmények, egyéb hatóságok által nyújtott támogatás, hanem az államháztartás bármilyen helyi szerve (vagyis önkormányzat, megye, önálló régió, vagy például a német jog által önállónak tekintett tartomány (Land) hatóságai) által nyújtott támogatás is állami támogatásnak minősül. A Római Szerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseiből eredő valamennyi kötelezettség ezekre a decentralizált egységekre ugyanúgy érvényes, mint a központi hatóságokra.

Ezen felül nemcsak az állam (állami szerv) által közvetlenül nyújtott támogatásokról van szó, hanem minden állami pénzeszköze visszavezethető, azzal szerves kapcsolatba hozható támogatás is ide tartozik. Így állami támogatásnak minősül az is, ha a támogatás nyújtásában az állam közvetítőként valamilyen területi szervezetet, illetve más állami szervet, állami vállalatot használt fel, és így közvetlenül nem vett részt a támogatás nyújtásában. Például, ha az állami tulajdonú bankok a piaci versenytársaknál kedvezőbb feltételek mellett nyújtanak egyes vállalkozásoknak szolgáltatásokat (pl. hitelezés vagy garanciavállalás), az felveti az állami támogatás gyanúját. Szintén állami támogatás az állami bevételek elmaradása, például adókedvezmény igénybevétele révén.

Az „állam” fogalmára vonatkozóan nincs közösségi definíció. A gyakorlat azt mutatja, hogy beletartozik mind az államháztartás, mind az államháztartás által részben finanszírozott, az általa vagy alrendszerei által létrehozott vagy irányított intézmény is. E szempont körütekintő vizsgálata a támogatások megítélésénél alapvető jelentőségű és elsődleges szempont.

2. *előnyt jelent* az érintett vállalkozás⁵ részére: olyan előnyt, amelyet azonos finanszírozási viszonyok mellett a piacon egyébként nem érhetne el.⁶ A

⁵ lásd később

87. cikk értelmezése szerint a támogatás ingyenes és egyoldalú előnyhöz juttatja a vállalkozás(oka)t. Állami támogatásnak tekinthető az olyan intézkedés is, amelyért a támogatottnak cserébe valamit tennie kell. Például, ha egy vállalat azzal a feltétellel kap állami támogatást, hogy racionalizálja vagy csökkentse termelési kapacitását, illetve, hogy strukturális átalakítást hajtson végre a piachoz való alkalmazkodás érdekében. (Ennek egy klasszikus és Európa egészére kiható példája a nyugat-európai acélipar szerkezetátalakítása, csak az acélágazatra vonatkozó, de az Unió egész területére érvényes támogatási szabályrendszer alapján, amely keretében igen jelentős és szigorúan ellenőrzött termelés-csökkentésekre került sor (lásd VI. fejezet). Az Európai Megállapodás értelmében a magyar acélipar szerkezetátalakítása is e szabályrendszer betartásával, igen részletes és alaposan átvizsgált termelési-beruházási programok, valamint az Európai Bizottsággal folytatott hosszas egyeztetési folyamat alapján történt).

3. *bizonyos vállalatot vagy ágazatot* részesít csak előnyben: Ez a feltétel abban az esetben teljesül, ha nem valamilyen általános szabályról van szó, vagyis, ha az intézkedés a vállalkozások vagy termékek egy meghatározható körét helyezi kedvezményezett helyzetbe. A szakirodalom ezt a feltételt „szelektivitási” kritériumnak nevezi. Ennek alapján különíthető el az „állami támogatás” és az úgynevezett „általános intézkedés”.⁷ (lásd 1.2.1. pont)

⁶ Az állami beavatkozás által nyújtott előnyt a beavatkozás nélküli állapot alapján kell megítélni, nem relatív alapon (pl. más tagállamokban működő versenytársakhoz viszonyítva). A szelektív adócsökkentés támogatásnak minősül, attól függetlenül, hogy más tagállamban az általános adómérték alacsonyabb, mint a csökkentett mérték.

⁷ Az Európai Bizottság, majd az Európai Bíróság is állami támogatásnak minősített egy általános intézkedésnek tűnő rendelkezést, amikor is az olasz állam részlegesen és ideiglenesen – három éves időszakra – csökkentette a dolgozók társadalombiztosítási járulékát, családi kedvezmény címén. Ez a csökkentés a női munkavállalók esetében jelentősebb volt, mint a férfi munkavállalók esetében. Ez kifejezetten előnyös volt olyan iparágakra nézve, mint az olasz textilipar, amely sokkal több nőt foglalkoztatott, mint férfit. Az olasz állam az intézkedés megvédése céljából arra hivatkozott, hogy ez az intézkedés nem részesíti előnyben a textilipart, mert az intézkedés szociális jellegű és célja nem az olasz textilipar kedvezményes helyzetbe hozása. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy az intézkedés igenis állami támogatásnak minősül a 87. cikk értelmében. Indoklásában többek között arra hivatkozott, hogy az

4. *versenytorzító hatású*: A Bíróság joggyakorlata értelmében a verseny- és kereskedelemtorzítás veszélye általában fennáll, tehát azt nem szükséges a Bizottságnak számításokkal igazolnia. A Bíróság azt is kimondta, amennyiben az állami támogatás egy vállalkozás pozícióját erősíti versenytársaival szemben, a versenytorzítás megvalósul.⁸ Ez azt jelenti, hogy ha e pont alapján akar a támogatást nyújtó tagállam „kibújni” a közösségi állami támogatási fogalom alól, a bizonyítékot neki kell szolgáltatnia. Például bizonyíthatja, hogy a támogatás pusztán a piaci tökéletlenség kijavítását célozta.

Az Európai Bizottság az utóbbi időben egyre inkább kezdi felismerni, hogy már a döntés-előkészítés folyamatában – eljárási szempontból – máshogy kell kezelni azokat az ügyeket, amelyeknek elhanyagolható mértékű a versenytorzító hatása, azoktól, amelyeknek jelentős. A Bizottság Verseny Főigazgatóságán ezért létrehozták a „vezető közgazdász” posztot, akinek az irányításával vizsgálják a gazdasági alapokon nyugvó ún. jelentős hatás teszt („significant impact test”) bevezetésének lehetőségét. Ez lehetővé tenné, hogy azok a támogatások, amelyek a versenyre illetve a kereskedelemre (lásd alábbi pont) nem gyakorolnak lényeges hatást, a Római Szerződés rendelkezéseivel előzetesen összeegyeztethetőnek minősüljenek. Az ilyen támogatásokkal kapcsolatban a Bizottság engedélyezési mechanizmusa (lásd IV. fejezet) felgyorsulna, és a Bizottság döntései kiszámíthatóbbak lennének.

5. *befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet*: Amennyiben a támogatás olyan termékeket kedvezményez, amelyek nincsenek versenynek kitéve, illetve amelyek az államok közötti kereskedelemben egyáltalán nem vesznek részt, nincs szó a Római Szerződés 87. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásról. Például a helyi közlekedést lebonyolító

intézkedés alkalmas arra, hogy bizonyos iparágakat előnyben részesítsen. (C-203/82, Commission v. Italy [1983] ECR 2525)

⁸ 730/79. számú, Philip Morris v Bizottság eset, [1980] ECR 2671, 11. bekezdés, valamint C-53/00. számú Ferring SA v ACOSS eset, [2001], ECR I-906, 21. bekezdés

vállalkozás támogatása általában nem veti fel az állami támogatási szabályoknak való megfelelés kérdését.⁹ Az Európai Bíróság az Unión belüli kereskedelemre gyakorolt torzító hatást a következőképpen határozta meg: *„Amennyiben egy tagállam támogatást nyújt egy vállalatnak, amely fenntartja, vagy növeli a hazai termelést, ennek az lesz az eredménye, hogy a más tagállamok vállalatai kevesebb eséllyel tudják exportálni termékeiket a piacra az érintett tagállamban”*¹⁰. Azaz, abban az esetben is fennáll a torzítás, ha az adott vállalat nem exportál, csak saját piacán versenyez – akár csak potenciálisan is – a többi tagállam termelőivel. A kereskedelemre gyakorolt hatás általában jelentősebb, ha általános kapacitásfelesleg van a piacon. Ilyen körülmények között bármely támogatás segíti a céget a piacon maradásban, csökkentve a versenytársak esélyeit exportjuk növelésére, és ezáltal fennmaradásukra. Ennek eredményeképpen a támogatott vállalat, illetve adott ország iparágának többletkapacitásaiból eredő problémái más tagállamokba transzferálódnak.

A Bíróság állásfoglalása ennél is tovább megy, amikor kimondja, hogy adott esetben a fenti kritériumnak eleget tesz az olyan vállalatoknak nyújtott támogatás is, amelyeknek exportja teljes egészében EU-n kívüli országokba irányul, tekintettel arra, hogy *„a piacok kölcsönös összefüggése miatt ebben az esetben sem zárható ki a Közösségen belüli versenytorzítás lehetősége”*¹¹.

1.2. Mi nem tekinthető állami támogatásnak?

Vannak olyan intézkedések, amelyek a fent leírt feltételek némelyikének megfelelnek, ám nem mindegyiknek. Ezek nem minősülnek a versenyszempontú ellenőrzésre vonatkozó uniós és magyar értelmezés szerint állami támogatásnak. Az ilyen típusú esetek közé sorolhatjuk az általános intézkedéseket, a magánpiaci befektető elvének megfelelő intézkedéseket, a szociális támogatásokat és a csekély

⁹ Quigley-Collins [2003] 61. oldal

¹⁰ 102/87. számú, Franciaország v Bizottság eset, [1988] ECR 4067, 19. bekezdés

¹¹ C-142/87. számú, Belgium v Bizottság eset, [1990] ECR I-959, 38. bekezdés

összegű, ún. de minimis támogatásokat és a közszolgáltatások állami finanszírozását.

1.2.1. Általános intézkedés

A gazdaságpolitika olyan intézkedései, amelyek az ország egész területére vonatkoznak és mindazok a vállalkozások, amelyek az előírt feltételeknek eleget tesznek, automatikusan részesülnek vagy részesülhetnek az adott támogatásban, ún. általános intézkedésnek minősülnek. Ez az intézkedés nem tartalmazhat korlátozást a kedvezményezett vállalkozások méretére, a beruházás nagyságára, a megvalósítás helyére stb. Az általános intézkedés esetében a korábban említett öt feltétel közül a szelektivitás nem érvényesül.

A társasági adó mértékében tapasztalható tagállami eltérések nem minősülnek állami támogatásnak, mivel e rendszerek tagállami szinten, általában minden vállalkozásra nézve egységes mértéket állapítanak meg. Ahol a regionális vagy helyi önkormányzatoknak saját területükön önálló adókivetési joga van, és amennyiben ezzel a joggal élnek és eltérés mutatkozik az egyes régiók között a kivetett adó mértékében, ez az eltérés szintén nem minősül állami támogatásnak. Ez utóbbi például Magyarország esetében is releváns, tekintettel arra, hogy a hazai helyi önkormányzatok önálló iparűzési adó-kivetési joggal rendelkeznek, sőt – törvényileg meghatározott keretek között – annak mértékéről is ők döntenek. A versenyt bizonyos mértékig természetesen torzítja, ha egy önkormányzat bevezeti a – jelenleg – maximálisan 2%-os iparűzési adót, míg a szomszédos település nem. A közösségi versenyszabályok az ilyen intézkedést, illetve ennek hiányát azonban nem minősítik állami támogatásnak.

Az általános intézkedés esetében nem csak azt kell vizsgálni, hogy a szabályozás lehetővé teszi-e a kedvezmény igénybevételét minden vállalkozás számára, hanem azt is, hogy a látszólagos objektív feltételek ne csak néhány vállalkozást kedvezményezzenek.^{12,13}

Az infrastruktúra létrehozásának, fenntartásának támogatása szintén határterület az állami támogatás és az általános intézkedés között. Ha az állam vagy helyi szerve

¹² Quigley-Collins [2003] 49. oldal

olyan infrastrukturális beruházást hajt végre, amely általában minden vállalkozásnak kedvező (pl. autópálya építés), az intézkedés általánosnak minősül. Szintén nem támogatás, ha az állam által megvalósított infrastrukturális fejlesztésért a vállalkozás fizet. Ugyanakkor, az az infrastrukturális beruházás, amely csak egy vagy csupán néhány vállalatot kedvezményez, és ezért a kedvezményezett vállalkozás(ok) nem fizet(nek), állami támogatásnak minősül. Ha például egy jelentős beruházás vonzása érdekében telekeladás előtt az állam közművesít, és az erre fordított kiadásaival nem növeli meg az eredeti telekárát, állami támogatást nyújt.

1.2.2. A piaci magánbefektető elve¹⁴

A piaci magánbefektető elvének (Market Economy Investor Principle) segítségével eldönthető, hogy a közszféra résztvevőinek tevékenysége a Római Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül-e. Az elv lényege, hogy egy állami szerv befektetése egy vállalkozásba nem minősül állami támogatásnak, amennyiben egy normál piaci körülmények között működő, rövid (maximum közép) távon csak a profit maximalizálás szempontjától vezérelt piaci befektető is megtette volna ezt a lépést. Az elv alkalmazásának azonban vannak gyakorlati problémái.

Maximális bizonyosság akkor szerezhető a piaci magánbefektető elve teljesülésének bizonyításához, ha valóban van olyan magánbefektető, amelyik ugyanolyan feltételekkel fektet be, mint az állam, tehát az állam és a magánbefektető egyenlő feltételekkel vesznek részt az ügyletben. (Ha azonban ennek során például az állam lemond az őt megillető profit egészéről vagy egy részéről a magánbefektető javára, az már állami támogatás.)

Annak meghatározása is problémát okozhat, hogy ki minősül piaci magánbefektetőnek. A legtöbb tagállam gazdasága a gazdasági szereplők széles skálájából áll: a tisztán magán és profitorientálttól az együttműködésen és

¹³ Lásd olasz-eset a 7. lábjegyzetben

¹⁴ Slocock, Ben [2002]

kölcsönösségen alapuló egyesülés, valamint a nem kereskedelmi céltól vezérelt szereplőkön keresztül, az állami tulajdonban lévő, de profitorientált cégekig. Annak gyakorlati meghatározása, hogy mikor minősül egy vállalkozás tevékenysége piaci magánbefektetésnek, így nem mindig egyszerű.

Különösen nehéz az eset elbírálása, amikor nehéz helyzetben lévő állami tulajdonú cég megmentésénél kell azt vizsgálni, hogy vajon egy magánbefektető hajlandó lett volna további forrásokat „felszabadítani” arra, hogy a tulajdonában lévő vállalkozást megmentse vagy olcsóbb, ha bezárja, felszámolja azt. Azt is megfigyelték, hogy a piaci magánbefektető könnyebben hoz áldozatot a már tulajdonában lévő vállalkozás javára, mint új befektetőként, azaz addig kívülállóként.

Történnek kísérletek a piaci magánbefektető elvének kiterjesztésére is:

- *A piaci magánkölsönző elve:* A tőkejuttatás kiterjesztése a kölcsönügyletekre. A kölcsön nem minősül állami támogatásnak, ha olyan feltételekkel nyújtják, amelyeket egy piaci alapon működő kölcsönnyújtó is elfogadna. A Bizottság referencia kamatlábakat állapított meg ennek ellenőrzésére.
- *A piaci magánhitelező elve:* Az Európai Bíróság egy 1999. évi döntésében¹⁵ elismerte a „piaci magánhitelező elvét”. A Bíróság azt vizsgálta, hogy vajon egy piaci hitelező ugyanúgy elengedte volna vagy átütemezte volna a hiteleket, mint az állam. Az állami támogatás cáfolatának legfontosabb eleme ugyanis az lehet, ha a vállalkozás bizonyítani tudja, hogy máshol is talált volna finanszírozási lehetőséget. Ezen elv alkalmazása sem egyértelmű, mivel egy vállalkozás egy adott pillanatban nem választhatja meg hitelezőit, a hitelező illetve a hitelezők adottak. Nem mindig áll fenn az az eset, hogy a vállalkozásnak vannak más potenciális hitelezői is, akiknek a hitel visszafizetésének elengedése vagy átütemezése ugyanazt a likviditási segítséget nyújtaná. A piaci magánhitelező elvének alkalmazása még nem

¹⁵Tubacex-eset: C-342/1996-os eset. ECR 1999, I-02459. o.

kidolgozott, vitathatatlanul ugyanazok a gondok merülnek fel, mint a piaci magánbefektető elvének alkalmazása esetében. Mi a teendő, ha egyetlen magánhitelező sem engedte volna ilyen mértékű adósság felhalmozódását, vagy az állam által adott hitelt más hitelezők követeléseinek alárendelte?¹⁶

- *A piaci magángarantőr elve*: A kezességvállalásokra vonatkozó közösségi szabály¹⁷ szerint annak nyújtása nem minősül állami támogatásnak, ha a kezességvállalásért megfelelő díjat fizetnek. Megalapoz-e ez a szabály egy általános piaci magángarantőr elvet? Bizottsági szakértők szerint nem, legalábbis abban az értelemben nem, hogy az állami beavatkozás azért nem állami támogatás, mivel a kezességvállalás díj fizetése ellenében történik, így az állam piaci magánszereplőként jelenik meg, és a kedvezményezett nem részesül semmilyen előnyben. Jelentős, és számos esetben nem meghatározott összegek esetén az állami támogatás (kezességvállalás) többet ér, mint bárki másé. A piaci magánbefektetőre vonatkozó szabály alkalmazásával általában kimondható, hogy kölcsön, vagy további kezességvállalás nyújtása korábbi kezességvállalás érvényesítésének megakadályozása céljából – és nyilvánvalóan az állami vagyon megőrzése céljából, ezáltal racionális gazdasági cselekvésként – nem minősül állami támogatásnak, amennyiben a korábbi kezességvállalás sem volt az.

Az előbbiekből látszik, hogy a Bizottság gyakorlata a piaci magánbefektető elvének alkalmazása során még nem teljesen egyértelmű. Alkalmazása során kiemelendő, hogy a vizsgált intézkedésnek az adott vállalkozásra gyakorolt hatása a mérvadó, nem az állami tevékenységet kell önmagában figyelni.

¹⁶ Számos jogrendszerben az állami követelések egyes formái elsőbbséget élveznek más hitelezők követeléseivel szemben. A *Tubacex*-eset azt sugallja, hogy ennek az elsőbbségnek a figyelmen kívül hagyása a hiteltől való lemondás vagy annak átütemezése, amennyiben a hitelezők többsége is így cselekszik, nem minősül állami támogatásnak.

A *Magfesa*-esetben (C-480/96. számú, eset, ECR 2000, I-081717 o.), amikor a vállalat több éven keresztül nem fizetett adót és társadalombiztosítási járulékot, a Bíróság úgy találta, hogy a nem fizetés ténye jogellenes állami támogatást valósít meg, anélkül, hogy az állam a tartozást elengedte vagy átütemezte volna.

¹⁷ HL C 71, 2000. 03.11.

1.2.3. Szociális támogatás

Nem állami támogatás a magánszemélyeknek vagy a fogyasztóknak nyújtott támogatás. Ez úgy is megvalósulhat, hogy az állam pénzügyi előnyben részesít vállalatokat annak érdekében, hogy azok szociális intézkedéseket tegyenek. Ilyen esetekben a támogatás tulajdonképpen a munkavállalókat kedvezményezi, és nem a vállalatokat. Az intézkedés nem járhat a vállalat „szokásos” költségeinek csökkentésével.

1.2.4. De minimis (csekély összegű) támogatás

Minden tagállamban számos olyan csekély jelentőségű támogatás létezik, melyek még nemzeti szinten sem bírnak jelentős versenytorzító hatással. A gyakorlat azt mutatta, hogy a csekély jelentőségű támogatások nagy száma lehetetlenné teszi a Bizottság számára, hogy a versenytorzítás szempontjából fontosabb esetekre koncentráljon.

A fent ismertetett állami támogatási fogalom értelmében a támogatásnak „hátrányosan kell befolyásolnia a tagállamok közötti kereskedelmet”, tehát tényleges befolyásolásnak kell történnie ahhoz, hogy az Római Szerződés vonatkozó rendelkezései alkalmazhatók legyenek. Ha a támogatás hatása tisztán elméleti, vagy a valóságban nem érzékelhető a piacon, illetve csakis helyi, nemzeti szinten jelenik meg, akkor ez nem ütközik az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályokba. Ennek felel meg a „de minimis” elv, amely bevezetésével a Bizottság a gyakorlati élet kihívásaira válaszolt.

A „de minimis” elv lényege, hogy a közösségi intézmények eltekintenek olyan ügyek érdemi elbírálásától, amelyek bizonyos vonatkozásban nem állnak ugyan összhangban a Római Szerződés rendelkezéseivel, de jellegüket, hatásukat és területi kiterjedésüket tekintve olyan csekély jelentőségűek, hogy a tagállamok közötti gazdasági kapcsolatokra semmilyen, illetve csak csekély hatással vannak.

2000-ben a Bizottság egy rendeletet¹⁸ bocsátott ki, mely szerint de minimis (csekély összegű) támogatásnak minősülnek azok az ezen a jogcímen igénybe vett támogatások, melyek összege egy vállalkozás tekintetében nem haladja meg a 100 ezer eurót egy három éves időperiódusban. E támogatások a Bizottság előzetes engedélye és előzetes értesítése nélkül nyújthatók. A tagállamoknak azonban nyilván kell tartaniuk – eltérően az előző három kategóriától – az ilyen típusú támogatásokat. Fontos kivétel, hogy ezen a jogcímen nem részesülhetnek támogatásban a mezőgazdaságban, és a szállítási ágazatban működő vállalkozások, valamint az exporthoz közvetlenül kapcsolódó tevékenységek.

Magyarország és a fejletlenebb országok tekintetében az ún. csekély összegű támogatás lehetséges maximális összege (25-26 millió forint¹⁹ három év alatt), főleg a kis- és középvállalkozások számára nem elhanyagolható összeg. E támogatási kategória előnye, hogy a három éves maximális összeghatáron kívül a közösségi szabályok nem írnak elő egyéb korlátozást, feltételt és olyan tevékenységeket is lehet támogatni vele, amelyeket a közösségi szabályok általában nem engednek meg (pl. működési költségek). E felismerés vezetett ahhoz, hogy Magyarországon a de minimis támogatások egyre inkább terjednek (1998-ban 1,2 Mrd Ft, 2001-ben 19 Mrd Ft²⁰). A többi csatlakozó ország, illetve a tagállamok ilyen típusú támogatásairól nincs információ, tekintettel arra, hogy e támogatások esetében a tagállamoknak sincs rendszeres beszámolási kötelezettsége a Bizottság felé.

1.2.5. Közzszolgáltatások

Az Európai Unióban az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra („services of general interest”) vonatkozó szabályozás a tagállamok hatáskörébe utalja a fogalom meghatározását. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtását a tagállamok saját hatáskörben szervezhetik meg, azt az állam maga is elláthatja, vagy – mint az egyre gyakoribb – harmadik személyt bízhat meg a feladattal. A megbízott lehet

¹⁸ A Bizottság 69/2001. számú rendelete a Római Szerződés 87. és 88. cikkében foglalt állami támogatási szabályok alkalmazásáról a csekély összegű támogatások vonatkozásában (HL L sorozat 10. szám; 2001.01.13.)

¹⁹ Forint-euró árfolyam függvényében

olyan profitorientált vagy non-profit vállalkozás, amely felett az állam meghatározó befolyást gyakorol, de az állam kizárólagos és különleges jogot is biztosíthat valamely magánvállalkozás számára, vagy speciális jogok hiányában, állami aktussal vagy szerződésben rendelkezhet a szolgáltatás nyújtásáról. A magánvállalkozás(ok) kiválasztása általában pályázaton történik. Ha az állam magánvállalkozást bíz meg e szolgáltatások nyújtásával, és ennek elvégzését díjazza, akkor az ügylet a Római Szerződés állami támogatásokat tiltó szabályainak hatálya alá tartozhat.²¹

Az Európai Bíróság eddigi esetjoga alapján az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kompenzálására adott állami források állami támogatási szempontból való megítélésében két „iskola” létezik. Az egyik az „állami támogatási megközelítés”, amely szerint a kifizetett kompenzáció állami támogatásnak minősül, de a Római Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése alapján igazolni lehet. E bekezdés ugyanis kimondja, hogy az általános gazdasági érdeket ellátó vállalatok alá vannak vetve a versenyszabályoknak, így az állami támogatási szabályoknak is, azonban azzal a korlátozással, hogy ezeknek a szabályoknak az alkalmazása a rájuk ruházott feladatok teljesítését jogilag vagy ténylegesen nem akadályozhatja. A másik „iskola” a „kompenzációs elvre” épít, azaz a tényleges költségeket meg nem haladó juttatás nem minősül állami támogatásnak.²²

Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata e területe nem következetes, ingadozik a fenti két „iskola” között. A legutóbbi, az Altmark Trans ügyben²³ született ítélet a kompenzációs megközelítés megerősödését jelzi. Az ítélet szerint négy feltételnek kell teljesülni ahhoz, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kompenzálására adott állami források ne minősüljenek állami támogatásnak: 1. a kedvezményezett vállalkozást szerződésben vagy jogszabályban fel kell jogosítani a szolgáltatás elvégzésére; 2. a kompenzáció alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon kell rögzíteni; 3. nem lehet túlkompenzálni, azaz a

²⁰ Forrás: Éves jelentés az 1997-2001. időszakban Magyarországon nyújtott, az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásokról, Pénzügyminisztérium, 2003. november

²¹ dr. Papp [2003] 2-3. oldal

²² i.m. 7. oldal

²³ C-280/00. számú, 2003. 07.24-i ítélet (Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg), ECR-ben eddig még nem kerül publikálásra

kompenzáció mértéke nem haladhatja meg azt a mértéket, amely – figyelembe véve a vonatkozó bevételeket és a szolgáltatás teljesítéséért járó ésszerű profitot is – részben vagy egészben szükséges a költségek fedezéséhez; 4. ha a szolgáltatást végző vállalkozást nem közbeszerzéssel választják ki, akkor a kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülhettek volna.²⁴

Tekintettel az „ésszerű profit” és a „tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozás” meghatározásával kapcsolatos nehézségekre, várható, hogy a közeljövőben a Bizottság értelmező közleményt fog kiadni a Bíróság Altmark Trans ügyben hozott ítéletével összefüggésben.

Az Európai Unió készülő alkotmányának, az Alkotmányos Szerződésnek a tervezete közösségi szabályozást javasol a közszolgáltatások területére. A kormányközi konferencián erről vita folyik, mivel a tagállamok véleménye megoszlik. Egyáltalán nem zárható ki, hogy a Szerződés előírja majd az általános feltételeket szabályozó közösségi jogszabály létrehozását, éppen a versenyszabályokkal való folytonos potenciális ütközés kiküszöbölése érdekében.

²⁴ dr. Papp [2003] 11-12. oldal

II. Az állami támogatások szükségességének elméleti háttere

2.1. Az állami beavatkozás alakulása a XVI. századtól kezdődően

2.1.1. Az állami beavatkozás szükségessége az egyes közgazdasági elméletekben

A állami támogatások gyakorlata meglehetősen nagy múltra tekint vissza. A XVI-XVII. században nem volt ritka Angliában, Franciaországban és számos más országban, hogy a központi hatalom ily módon is kívánta ösztönözni egyes iparágak meghonosítását vagy a kereskedelmi kapcsolatok fejlesztését.²⁵

Az állami beavatkozás eszközei, mértéke, a megítélés szempontjai időről-időre, helyzetről-helyetre változtak.

A XVI. században a *merkantilista* felfogás szerint a kormányzatnak tevékeny szerepet kellett vállalnia a kereskedelem és az ipar támogatásában. A merkantilizmus fő elvei és intézkedései között szerepelt a késztermékek kivitelének állami kedvezményekkel történő ösztönzése és az elmaradott iparágak állami eszközökkel való támogatása. A pénzfelhalmozás, a protekcionizmus és a gazdaság állami szabályozásának politikája a XV-XVIII. században egész Európában általánossá vált.²⁶ E felfogást cáfolta Adam Smith *A nemzetek gazdasága* című könyvében (1776), amelyben hangsúlyozta, hogy a kormányzatnak csak korlátozott szerepet kell vállalnia, mivel a piaci szereplők a profitmotívumtól vezérelve termelik azokat a termékeket, amelyekre másoknak szükségük van.

A XVIII. századtól a XIX. század második feléig a születő kapitalizmus, a szabadkereskedelmi eszmék, a piac önszabályzó szerepének és elutasításának térhódítása következtében az állami beavatkozás Európa fejlett régióiban háttérbe szorult.

Ugyanakkor az angol ipari fejlettségtől elmaradt államokban, mint például Németországban, a XIX. század első felében más elméletek születtek. Fridrich List hangsúlyozta, hogy az egyes államok a gazdasági fejlettség különböző szakaszában

²⁵ Külgazdaságtan [1990] 38. oldal

²⁶ Az állam szerepe a gazdaságban [1996] 273. oldal

vannak, ilyen körülmények között, ha a szabadkereskedelem biztosítana is valamilyen előnyt a világgazdaság számára, az az elmaradott országokban akadályozná a termelőerők fejlődését. Éppen ezért List olyan állami intézkedéseket tartott szükségesnek, amelyek védik a nemzeti ipart. A szabad kereskedelmet arra az időre tolta ki, amikor az összes jelentős nemzet fejlettsége lényegében azonos szinten lesz. Néhány államban a törvényhozás útján kezdték támogatni az ipar fejlődését. Az első ilyen törvényt éppen Magyarországon fogadták el 1881-ben. A törvény tizenöt éves adó- és illetékmentességet nyújtott minden korszerű berendezéssel felszerelt gyárnak, amely az országban addig nem gyártott terméket állított elő.²⁷

Az 1929-33 közötti gazdasági válság következtében, szerte a világban, a kormányok mind gyakrabban beavatkoztak a gazdasági életbe. Állami szabályozás alá kerültek a közművek és a vasút. A nemzeti iparágak versenyképességének megőrzése, illetve visszaállítása érdekében ezek az iparágak is állami segélyekben részesültek.

A „modern” állami beavatkozást elméleti oldalról John Maynard Keynes alapozta meg *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete* című, 1936-ban publikált munkájában. Az állami beavatkozásra közvetlen és közvetett eszközöket javasolt.

A második világháború után tovább erősödött az állami beavatkozás iránti igény. Nemcsak Közép- és Kelet-Európában, az ismert politikai-ideológiai okok miatt, hanem Nyugat-Európában is (pl. a kulcsiparágak államosítása).

A hatvanas években, a gazdasági növekedés megindulásával ismét azok a nézetek kerültek előtérbe, melyek az állami beavatkozás csökkentésének igényét hangsúlyozták. Milton Friedman szerint a felnövekvő iparágak támogatása értelmetlen és félrevezető, hiszen egy „mesterséges burokban” tartja és így védi a támogatott iparágakat a versenyhelyzettől. A „burok” pedig ritkán szűnik meg. Friedman az adók csökkentését és azt javasolja, hogy az állam vonuljon ki a

²⁷ Az állam szerepe a gazdaságban [1996] 277. oldal

gazdaságból, az állami vállalatokat privatizálják, továbbá adjanak teret a piac szabad működésének.²⁸

Az állami támogatások kezelésének kérdése számos államközi konfliktus állandó forrása, mivel az államok különböző megközelítést alkalmaznak, azaz különböző támogatási eszközöket helyeznek előtérbe, sok esetben nem függetlenül az ország pillanatnyi gazdasági helyzetétől és az aktuálisan megoldandó feladatoktól. Ezek a konkrét támogatási célok, a támogatási formák és mértékek közvetlenül vagy közvetve kihatnak a nemzetközi kereskedelemre, és ütköznek a nemzetközi piacokon. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok összefonódásának erősödésével ezek az ellentétek egyre erőteljesebb érdekütköztetésekhez vezetnek, ami szükségessé teszi, hogy a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat érintő állami támogatások formái, mértékei a nemzetközi megállapodásokban szabályozásra kerüljenek. (Részletesen lásd III. fejezet)

2.1.2. Uralkodó felfogások az állami befolyásolás kérdésében

Az állami támogatásokkal kapcsolatos felfogások három legfontosabb irányzata a merkantilista, a szabadkereskedelmi és a politikai gazdaságtani (political economy) megközelítés.

1. A XVI. században kialakult *merkantilista megközelítés* napjainkban is tovább él, és változatlanul az exportra és a hazai termelőkre összpontosít, az ő érdekeiket védi (az import és a hazai fogyasztók kárára). A merkantilista szemléletet követő államok partnereinek exportja csökken, importja nő, és ez egyenlőtlen versenyhelyzetet teremt. A külföldi támogatás miatt hátrányosan érintett vállalatok úgy érzik, hogy nem versenyezhetnek a „külföldi kormányzatokkal”, ezért ellentételező támogatásért lobbiznak. (Példa erre a hajóépítő ipar támogatása Dél-Koreában, ahol az állam jelentős támogatásokat folyósít

²⁸ Az állam szerepe a gazdaságban [1996] 288-89. oldal

vállalatainak, ezért az európai vállalatok is hasonló kedvezményeket próbálnak meg elérni kormányaiknál, versenyképességük megőrzése érdekében.)

2. A *szabadkereskedelmi megközelítés* hívei azt hangsúlyozzák, hogy a támogatott áru importálása előnyt jelent az importáló ország fogyasztói számára. Emellett szerintük a támogatás az egyik legkevésbé káros eszköz a hosszú távú problémák felszámolására, kevésbé veszélyes, mint a vámok, vagy a nem vámjellegű korlátozások alkalmazása. Ha bizonyos tevékenységet előnyben részesítő állami intézkedés vagy gazdasági torzulás ellentételezése szükséges, akkor a legjobb megoldás szerintük a kedvezményezett tevékenység adórendszeren keresztüli támogatása.

A szabadkereskedelem hívei szerint a támogatás a beavatkozásnak jobb eszköze, mint a kereskedelmi intézkedés, abban az esetben, ha a probléma nem kötődik közvetlenül kereskedelmi folyamatokhoz. A támogatások hatásukat csak azon a piacon fejtik ki, ahol a probléma felmerült. A támogatás rábírja a termelőt, hogy megváltoztassa az általa termelt áruk szerkezetét, többet termeljen a támogatott termékből, és kevesebbet a nem támogatottból, így érve el a kívánt szintet. (Példa a közös agrárpolitika kialakítása az Unióban.)

A szabadkereskedelmi megközelítés az állami támogatások kérdését liberálisan kezeli. Nem veszi azonban figyelembe a nyomásgyakorló csoportok befolyását a kormányzatra. A lobby-csoportok a szabadkereskedelmi megközelítés által optimálisnak tartott feltételekhez képest teljesen eltérő feltételek mellett képesek állami támogatást kiharcolni.

3. A *politikai gazdaságtani (political economy) megközelítés* hívei arra helyezik a hangsúlyt, hogy a lobby-csoportok tevékenységének eredményeként az állami támogatás egyfajta szerzett joggá válik, és ez a ritka gazdasági erőforrások pazarlásához vezet. Ez a megközelítés magyarázza széles idegenkedésüket attól, hogy a szubvenció lehetőségét elfogadják, valamint azt a felfogásukat, hogy a támogatást a hazai célokra kell korlátozni.

A politikai gazdaságtani megközelítés egyfelől ellentétben áll a merkantilista megközelítéssel, amely a külföldi támogatásokra vonatkozó szabályokra

koncentrál, másfelől a szabadkereskedelem híveinek álláspontjával is, amely a támogatások több célra való felhasználását javasolja.

Ez utóbbi megközelítés elismeri, hogy megfelelő ellenőrzés hiányában a támogatást könnyen más célokra is fel lehet használni, mint amire hivatalosan nyújtották. Például a belföldi foglalkoztatás elősegítésére nyújtott támogatás felhasználható olyan berendezések megvásárlására, amelyek működtetése kevesebb munkaerőt igényel. Emellett a végső és a megcélzott kedvezményezett is eltérhet egymástól.

A támogatásokra vonatkozó nemzetközi szabályok (lásd. III. fejezet) változása e három megközelítés közötti egyensúlyváltást követi. Az első kereskedelmi megállapodások a támogatási kérdések tekintetében a támogató ország tevékenységének korlátozását célozták, és a harmadik megközelítést erősítették. Az 1862. évi Német Vámunióval (Zollverein) kötött szerződésben Franciaország kötelezte magát, hogy nem alkalmaz túlzott fogyasztási adó visszatérítést. Harminc évvel később a kereskedelmi megállapodások az első megközelítést kezdték követni, a megállapodásokban az importáló országok jogot kaptak arra, hogy kiegyenlítő vámot vessenek ki a támogatott importra. Az első ilyen intézkedést 1890-ben az Egyesült Államok vezette be a cukoripar nyomására. Két évvel később az intézkedést Belgium az összes áru vonatkozásában bevezette, és néhány éven belül más országok is hasonló tartalmú megállapodásokat kötöttek.

Az 1947-ben létrejött GATT megállapodás szövege általános megközelítést követett, amely tiltja a kereskedelemtorzító támogatásokat, és lehetőséget ad kiegyenlítő intézkedések bevezetésére, amennyiben a hazai iparnak a külföldi támogatások kárt okoznak.

2.2. Az állami beavatkozás indokai

Az állami támogatás nyújtásának indokait három nagy csoportba sorolhatjuk (amelyek természetesen keveredhetnek):

1. A *hatékonyság-növelésének* elérése érdekében nyújtott állami támogatások növelik a jólétet, azáltal, hogy piaci kudarcokat korrigálnak. (Ide sorolhatók

azok a támogatások is, amelyek célja a strukturális igazodás negatív hatásainak mérséklése.)

2. A *nemzeti érdek* miatt nyújtott támogatások a hazai gyártók helyzetét javítják, a külföldi versenytársaik kárára vagy éppen a külföldi kormányok által nyújtott támogatások ellensúlyozására.
3. A *politikai okokból* nyújtott állami támogatások az egyes érdekcsoportok nyomásának engednek.

Az alábbiakban az előbbiek közül csak a piaci kudarcok miatt történő állami beavatkozás bemutatásával foglalkozom részletesen, a másik két indokra csak röviden térek ki.

2.2.1. Piaci kudarcok

A tökéletesen versenyző piaci modellben a piaci önszabályzó mechanizmusok révén – állami beavatkozás nélkül – szükségszerűen valamennyi piacon Pareto-optimális allokáció alakul ki. A „valóságban” azonban vannak monopóliumok, előre nem látható piaci zavarok, valamint kormányzati kudarcok. A társadalmilag optimális elosztás elérése érdekében az államnak szerepet kell vállalnia a piaci folyamatok alakításában.

Stiglitz [2000] *A kormányzati szektor gazdaságtana* című könyvében hat olyan körülményt említ, amely piaci kudarc kialakulásához vezethet. Ezek a következők: 1. A verseny kudarca; 2. Közjavak; 3. Külső gazdasági hatások (externáliák); 4. Nem teljes piacok; 5. Információs kudarcok; 6. Munkanélküliség, infláció és egyensúlyhiány.

Ugyanakkor a piaci kudarcok más csoportosítása is létezik. Az alábbiakban R. Meiklejohn [1999] *The economics of State aid* című tanulmánya alapján mutatom be a piaci kudarcok egyik lehetséges csoportosítását és ezek kezelésére nyújtható állami támogatásokat.

2.2.1.1. Közjavak és „merit goods”

A közjavak jellemzője, hogy fogyasztásukból nem zárható ki senki, és tetszőleges személy általi elfogyasztása nem csökkenti a többiek rendelkezésére álló készletet. A közjavak klasszikus példái a világítótornyok, a kódolásmentes televízió és rádió, az utcai világítás. Vannak olyan szolgáltatások is, amelyek ugyan nem felelnek meg teljes egészében a közjavak fogalmának, mint például a honvédelem vagy a rendőrség, azonban nagyon nehéz vagy inkább lehetetlen e szolgáltatások nyújtására igazi piacot teremteni.

Az e kategóriába tartozó szolgáltatások terén nincs verseny, ezért a támogatás nem fenyeget a verseny torzításával. Ugyanakkor, abban az esetben, ha a közhatóságok a közjóságok biztosítását célzó szerződéskötésnél diszkriminatívan járnak el, felmerülhet a verseny sérülése az inputok oldalán.

„Merit goods” körébe azok a javak tartoznak, amelyek esetében a szolgáltatásnyújtás színvonala az állami beavatkozás nélkül alacsonyabb lenne a kívánatosnál. Ilyen szolgáltatások például az oktatás és az egészségügy. Az ilyen termékek támogatásának megítélése a közjavak támogatásához hasonló.

Az Európai Unióban az általános érdekű szolgáltatás („services of general interest”) foglalja magába a közjavakat és a „merit goods”-ot. (Lásd 1.2.5. alfejezet)

2.2.1.2. Növekvő mérethozadék (Economies of scale)

Vannak olyan ágazatok, amelyeket a növekvő mérethozadék jellemez, azaz a termelés léptékének növekedésével a kibocsátás egységére jutó termelési költségek csökkennek. Az ilyen piacokon általában viszonylag kevés vállalat működik. A monopolisztikus vagy oligopolisztikus piacszerkezet eredményeként az árak magasabbak az átlagköltségnél, a megtermelt mennyiség pedig alacsonyabb a társadalmi optimumnál. Ebben az esetben az állami szerepvállalás hozzájárulhat a gazdasági hatékonyság növeléséhez és a verseny ösztönzéséhez.

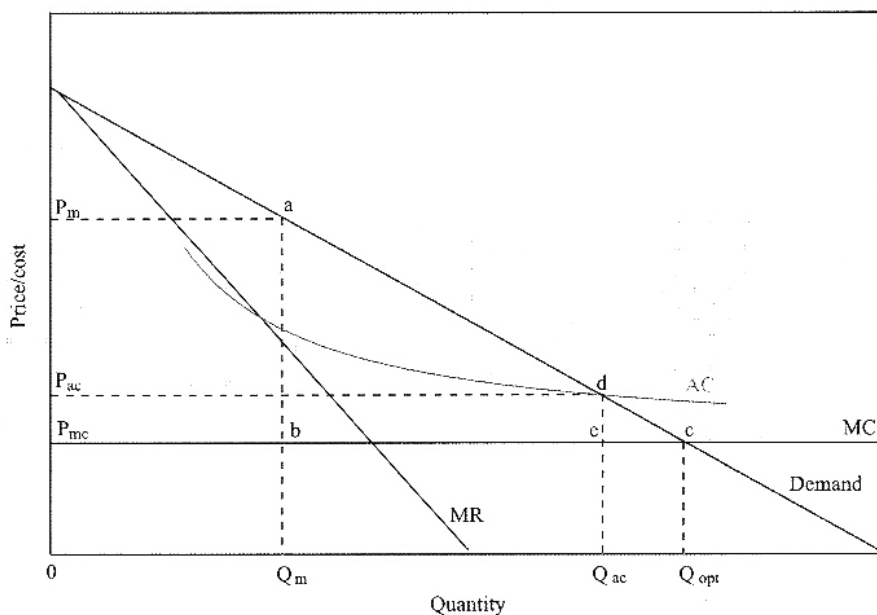
Ebben a helyzetben az állami beavatkozásnak több célja lehet: a termelés támogatása, a piacra jutás segítése vagy új termék támogatása.

- A termelés támogatását szemlélteti az 1. ábra, ahol az állami szabályozás az árat az átlagköltségre (P_{ac}) korlátozza, ezzel a hatékonyságvesztést abc-ről

cde-re csökkenti. Amennyiben az állam a határköltség (P_{mc}) és az átlagköltség közötti különbséget megtéríti a vállalkozásnak, azért, hogy az ár a határköltség legyen, a hatékonyságveszteség megszűnik. Ez a jelenség figyelhető meg például a vasút, a villamosáram- és gázszolgáltatás esetében. Amennyiben a monopólium rákényszerül, hogy csökkentse az árakat, a hatékonyság növekszik. E módszer alkalmazásának hátránya, hogy a támogatás fedezeteként kivetett adó a gazdaság más részein okozhat hatékonyságveszteséget, emellett a kormányzatnak általában nincs elegendő információja a vállalat tényleges költségeiről. A vállalatok pedig – a minél nagyobb támogatás kiharcolása érdekében – abban érdekeltek, hogy túlzott igényeket mutassanak be.

1. ábra: Növekvő mérethozadék esetén a termelés támogatása

Graph 1: Economies of scale — production aid



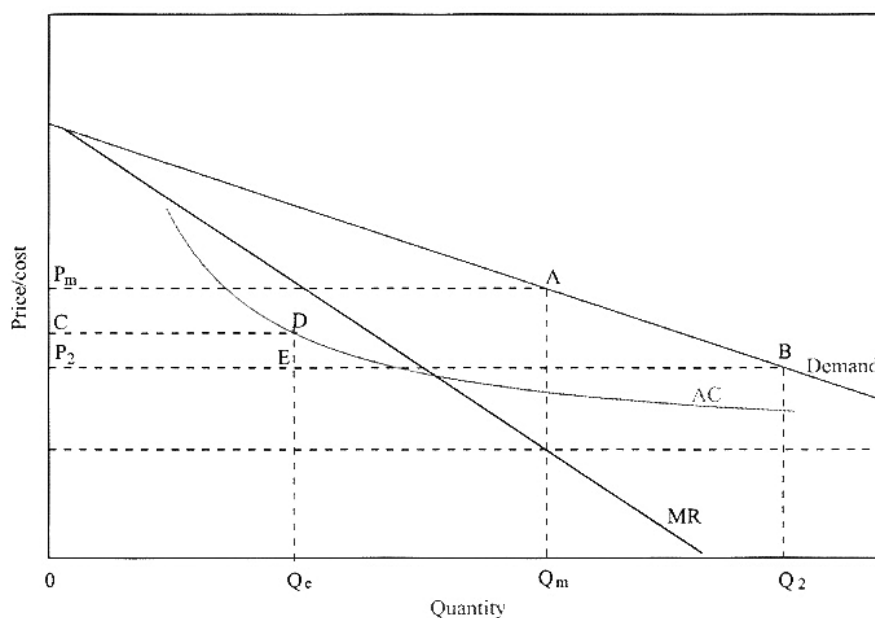
Forrás: R. Meiklejohn [1999]: *The economics of State aid in European Economy* 26. oldal 1. ábra

- Az állam ösztönözheti új vállalatok belépését egy addig monopólium által uralt piacra. A belépő vállalat a termelését a már piacon lévő vállalat termelését adottnak véve határozza meg. A 2. ábra a belépés utáni egyensúlyi helyzetet mutatja, ahol az ár P_2 lesz, és a belépő vállalat Q_e mennyiséget fog termelni, ami körülbelül egyharmada a két vállalat összes termelésének. Ez csak abban az

esetben lehetséges, ha a belépő vállalat $CDEP_2$ támogatásban részesül az államtól. A fogyasztói többlet nő, de az ex-monopólium profitja csökken. A kormányzat támogatás-nyújtási hajlandósága nagyban függ attól, hogy a hazai (nem pedig az összes) fogyasztói többlet mennyivel nő, és hogy milyen nemzetiségű az eredetileg piacon lévő vállalat. Ugyanis hazai vállalat esetében a kormányzatot jobban fogja érdekelni a profit-veszteség mértéke.

2. ábra: Növekvő mérethozadék esetén új vállalatok belépésének ösztönzése monopol piacra

Graph 2: Aid for entry into a monopolistic market



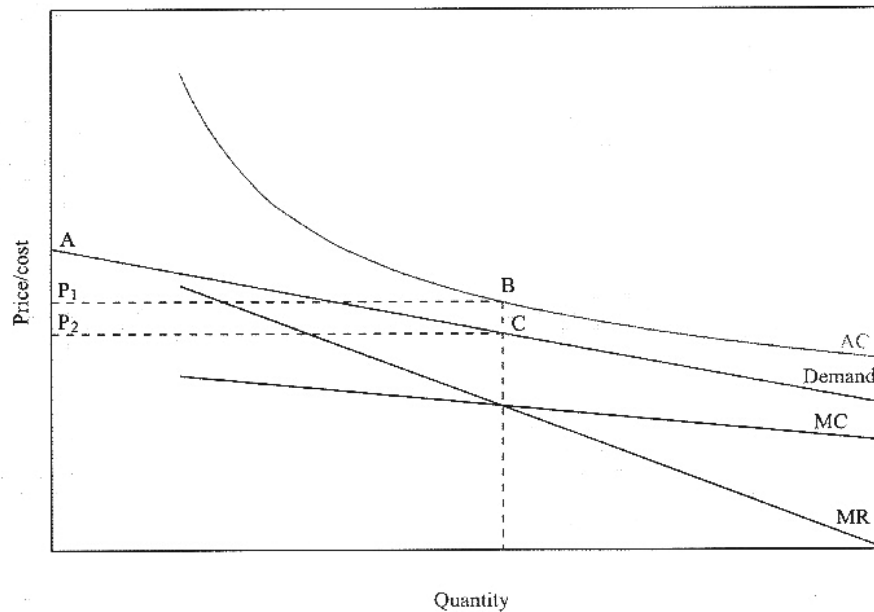
Forrás: R. Meiklejohn [1999]: *The economics of State aid in European Economy* 27. oldal 2. ábra

Az előbb leírt eset nagyon hasonlít az európai kormányok által indított Airbus-programra, amikor is európai összefogással új repülőgép-gyártó vállalatot hoztak létre. Az eset gyakorlati tapasztalatai azonban azt mutatták, hogy az Airbus piacra lépésével a nagy utasszállító gépek árai nem csökkentek jelentősen, a fő hatás a Boeing gépeket gyártó McDonnell Douglas vállalat által gyakorolt verseny-nyomás csökkent.

- Egy új termék vagy szolgáltatás bevezetéséhez kapcsolódó költségek olyan magasak lehetnek, hogy nincs olyan vállalat, amely állami segítség nélkül belépne a piacra. A 3. ábra ezt a helyzetet mutatja be.

3. ábra: Növekvő mérethozadék esetén új termék vagy szolgáltatás bevezetésének támogatása

Graph 3: Economies of scale support for a new product



Forrás: R. Meiklejohn [1999]: *The economics of State aid in European Economy* 28. oldal 3. ábra

Az aktuális példa Magyarországon a digitális televíziózás bevezetése, amely magas költsége miatt állami segítségnyújtás nélkül nem valósulhatna meg.

2.2.1.3. Külső gazdasági hatások (Externáliák)

Bizonyos esetekben egy tevékenység hatást gyakorol más személyek vagy vállalatok tevékenységére. Ez a hatás lehet jótékony természetű (pozitív externália), de költségeket is róhat másokra, amelyekre a hatás kibocsátója nem nyújt kompenzációt (negatív externália).

A kutatás-fejlesztés esetében általában nem biztosítható, hogy a kutatási tevékenység alatt megszerzett információ ne szivároгjon ki (pl. alkalmazottak

közötti beszélgetések, kutatók munkahelyváltása, publikációk). A kutatási eredmények, amelyek nem vezetnek közvetlenül új termék vagy eljárás kialakításához, nem védhetők szabadalommal. A kutatási tevékenység haszna a társadalom számára meghaladhatja a kutatást végző vállalat hasznát. Ugyanakkor egy vállalkozás a kutatásról való döntéshozatalában nem veszi figyelembe a társadalmi hasznot, csak a vállalkozás számára megjelenő előnyt. Ennek eredményeként a kutatás-fejlesztési beruházások a társadalmilag kívánatos szint alatt vannak. A kutatás-fejlesztés állami támogatása javíthatja a versenyképességet, növeli a jólétet, ezért – és tekintettel arra, hogy az eredmények határokon túl is terjednek – mind az Európai Unió, mind a Világkereskedelmi Szervezet (WTO)²⁹ kedvező elbánást tanúsít a kutatás-fejlesztés támogatásával szemben.

Hasonló megfontolások alkalmazhatók a szakképzés támogatására is. Ha egy vállalkozás a munkavállalóinak olyan képzést biztosít, amely alkalmazható más vállalatoknál is, akkor ezzel a képzéssel a szakképzett munkavállalók számát növelheti. Ugyanakkor vannak olyan vállalatok, amelyek „potyautasok”, tehát nem költenek képzésre, hanem a mások által „kiképzett” munkavállalókat „csábítják el”. Ha egy, a képzésre gondot fordító cégtől sok munkavállalóját viszik el, akkor csökkenteni fogja képzési költségeit. Ezért szükséges, hogy az állam is részt vállaljon a képzési kiadásokban. Az uniós szabályozás lehetővé teszi a vállalkozások képzési költségeinek támogatását, kedvezőbb elbánást tanúsítva az általános, más vállalkozásoknál is hasznosítható képzés irányában.

A negatív externáliák, mint például a környezetszennyezés megoldására több módszer létezik. Ilyen például a környezetvédelmi előírások vagy a környezetvédelmi adók bevezetése. A közösségi állami támogatási szabályok a későbbi károk megelőzése érdekében lehetővé teszik az állami támogatás nyújtását a környezetvédelmi előírások teljesítésére vagy túlteljesítésére, illetve a szennyezett területek helyreállítására.

²⁹ A WTO Szubvenciók Kódexével részletesebben a III. fejezet foglalkozik. Fontos megjegyezni, hogy a kutatás-fejlesztési támogatások kedvezőbb elbírálása 2000. január 1-től a WTO-n belül megszűnt, mivel a nem felróható támogatások kategóriájának (ide tartoztak a kutatás-fejlesztési támogatások is) felülvizsgálata során a tagállamok nem tudtak megegyezni annak meghosszabbításáról.

2.2.1.4. Információs kudarcok

A kockázat léte általános az üzleti életben. Az információs kudarcok teljes megszüntetése nem várható el a kormányzattól. Vannak azonban olyan esetek, amikor az államnak mégis be kell avatkoznia. A beavatkozás indokoltsága különösen akkor merül fel, amikor a tökéletlen információ a pénzügyi piacokon lép fel. A kockázat-kerülő pénzügyi piacok nem szívesen fektetnek be új tevékenységekbe. Emellett a csak hosszú távú megtérülést biztosító tevékenységekhez nehéz finanszírozást találni. Ilyen esetekben az állam „beszáll” a piacok helyett, és így biztosít finanszírozást a magasabb kockázatú üzletekhez (pl. kis- és középvállalkozások finanszírozása) vagy a nagy fixköltségű projektek számára (pl. infrastruktúra).

A tökéletlen információ és a pénzügyi piacok kockázatkerülése hátrányosan érinti a kis- és középvállalkozások (KKV-k) alapítását és fejlesztését. A KKV-k sokkal nehezebben jutnak forrásokhoz, mint a nagyvállalatok, mivel kisebb biztosítékot képesek nyújtani, és emellett jövőbeli kilátásaik felmérésére rendelkezésre álló információ is korlátozott. Ezért a közösségi állami támogatási szabályok is lehetővé teszik, hogy az állam beavatkozzon a KKV-k segítése érdekében, beruházási, tanácsadási stb. támogatások formájában. Az Unió a kockázati tőkebefektetések egyes eseteinél (általában szintén KKV-k) is kedvezően bírálja el az állami szerepvállalást.

A munkaerőpiacot szintén sújtja az aszimmetrikus információ, a megfelelő munkahely- és munkatárs-keresés költségei magasak. E tökéletlenség kezelése érdekében a kormányok általában szervezett struktúrákat hoznak létre a munkaerőpiacon. A munkaerő-kínálat és -kereslet eltérésének kiküszöbölése érdekében az állam általában a képzésben is részt vállal. A megváltozott munkaképességűek, a tartós munkanélküliek alkalmazása érdekében – uniós jóváhagyással – szintén különféle ösztönzőket alkalmazhat a kormányzat.

2.2.1.5. Intézményi merevség

A munkaerő piacon tapasztalható rugalmatlanság olyan tényezőkre vezethető vissza, mint a minimálbér, a munkanélküli járadék vagy a munka védelmével foglalkozó szabályozás. Nyilvánvaló megoldás lenne a rugalmatlanságot okozó tényezők felszámolása, annak érdekében, hogy a munkaerő-intenzív tevékenységek vonzóbbak legyenek. Ugyanakkor ez a megoldás erős ellenállásba ütközik, különösen a szakszervezetek részéről. Emellett ezek az intézkedések a társadalmi kohézió szempontjából is lényegesek. Fontos lenne ezért annak meghatározása, hogy mely tényezőknek van jelentős befolyása a munkaerőpiac rugalmasságára. Ugyanakkor az egyes rugalmatlansági tényezők súlyáról nincs megegyezés. További probléma, hogy bár a nyolcvanas évek óta javulás következett be, az európai munkaerőpiac még mindig meglehetősen rugalmatlan.

Ebben a helyzetben az állami beavatkozás a munkaerő költségeinek csökkentését célozhatja foglalkoztatási támogatás vagy járulék-elengedés formájában. Az ilyen típusú intézkedések egy része általános intézkedés formájában valósul meg, tehát nem vonatkoznak rá a közösségi állami támogatási szabályok. De természetesen a közösségi szabályok is lehetőséget nyújtanak a munkahelyteremtésnek és – megőrzésnek, valamint a hátrányos helyzetűek és megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának támogatására.

2.2.1.6. Tökéletlen tényező áramlás

A tökéletlen tényező áramlás problémája általában a regionális politikával összefüggésben merül fel. A munkaerő áramlás korlátozott, különösen a soknyelvű Európában. Emiatt nagy különbségek tapasztalhatók a munkanélküliségi rátában és a munka termelékenységében. Ehhez hozzájárul az is, hogy a tőke áramlása sem tökéletes, mivel az egyik régióból a másikba való áttelepülés, például az olcsóbb munkaerő kihasználása érdekében, jelentős fix költségekkel jár. A vállalatok általában piacaik közelében telepsznek le, oda, ahol megfelelő képzettségű munkaerő áll rendelkezésre. Emellett bizonyos iparágakban, különösen a csúcstechnológiát képviselő ágazatokban, a vállalatok általában olyan helyet

keresnek, ahol már az ágazatuk képviselői megjelentek. Ennek következtében egyes régiók jelentős előnyre tesznek szert, míg mások nem tudják utolérni ez előbbieket. Az államnak tehát be kell avatkoznia a regionális egyenlőtlenségek csökkentése érdekében. Ez több formában megvalósulhat. Egyrészt speciális adók, az infrastruktúrára kivetett díj vagy a beruházási támogatások megvonása elrettenthet vállalatokat attól, hogy egy „fejlett régióban telepedjenek le. Ugyanakkor, ha ezek az intézkedések nem járnak együtt a fejletlen régióban való letelepedést ösztönző tényezőkkel, az a vállalatok ellenállását válthatja ki, és azzal is járhat, hogy a vállalatok az országhatáron kívül telepednek le. A kormányzatok tehát hagyományosan a fejletlen régióban való letelepedést ösztönző intézkedéseket hoznak, mint például az infrastruktúra fejlesztése, oktatás, képzés, pénzügyi ösztönzők a beruházáshoz. A regionális politika célja, hogy a betelepedett vállalatok száma elérje azt a „kritikus tömeget”, amelynek következtében a régió önfenntartó lesz és nem lesz szüksége további állami támogatásra.

Figyelembe kell venni azt is, hogy annak ellenére, hogy az állami támogatás fontos szerepet játszik egy sikeres regionális politika megvalósításában, fennáll annak a veszélye, hogy a regionális támogatás ellenőrizetlen felhasználása támogatási versenyhez vezet és a verseny elfogadhatatlan torzulásával jár együtt. Ennek megakadályozása érdekében az Unió összehangolja a versenypolitikát a regionális politikával, lehetővé téve az állami és a közösségi források koncentrációját az elmaradott régiókban. (Részletesen lásd V. fejezet.)

2.2.1.7. Súrlódási problémák (Frictional problems)

E problémák akkor merülnek fel, amikor a vállalat többé nem életképes, vagy az érintett ágazat szerkezetét át kellene alakítani. Ebben az esetben, a termelési tényezők tökéletlen áramlása miatt, a vállalatbezárások következtében felszabaduló tényezőket egyik napról a másikra nem lehet átállítani más termékek termelésére, így súlyos munkanélküliség alakulhat ki. Ezekben az esetekben azért kerül sor állami beavatkozásra, hogy az megkönnyítse a szerkezetátalakítást, és mérsékelje a

negatív hatásokat. E hatások csökkentése érdekében az is elképzelhető, hogy az állam olyan vállalatot tart életben, amely hosszú távon nem életképes.

A szerkezetátalakítási támogatás kapcsán három veszélyre kell felhívni a figyelmet. Először is a támogatás a régi struktúra megőrzéséhez járulhat hozzá, ahelyett, hogy az új gazdasági helyzethez való alkalmazkodást segítené elő. Másodsor, az a tudat, hogy a kormányzat nehézségek esetén megmenti a vállalatokat, azzal a kockázattal járhat, hogy a vállalatok késleltetik a nehéz döntések elfogadását vagy nagyobb kockázatot vállalnak. Végül csak néhány olyan támogatási program van, amely a nehéz helyzetbe került kis- és középvállalkozások megmentését célozza. A megmentési támogatásokat általában nagyvállalatok kapják. Tekintve a KKV-knál bekövetkező jelentős bukási arányt, valószínű, hogy ha a nagyvállalatok megmentésére fordított pénzeket KKV-kra költenék, nagyobb társadalmi és gazdasági hasznosságot lehetne elérni.

Az uniós szabályozás elismeri a szerkezetátalakítási támogatás létjogosultságát. Ugyanakkor, azzal, hogy egy vállalat esetében csak tíz évente egyszer teszi lehetővé, biztosítani kívánja, hogy a hosszú távon nem életképes vállalatok támogatása ne hozza lehetetlen helyzetbe a támogatott vállalat versenytársait.

2.2.1.8. Külföldi támogatás

A kormányzat a más kormányok által saját vállalataiknak nyújtott támogatások ellensúlyozása érdekében is nyújthat támogatást a hazai iparnak. A kereskedelemtorzító támogatások megszüntetése legjobban tárgyalásokon vagy a WTO vitarendezési fórumán keresztül valósulhat meg. Ez annál is inkább érdekük az államoknak, mivel a támogatási versenyt általában költségvetési szempontok miatt sem engedhetik meg maguknak.

2.2.2. Az állami beavatkozás egyéb indokai

A hazai vállalatoknak nyújtott támogatások növelik versenyképességüket nem támogatott versenytársaikkal szemben. Az Európai Közösség tagállamai által a „nemzeti bajnokoknak” tartott autóipari cégek részére nyújtott támogatások jó példa

erre. A nyolcvanas években, egy évtizeden keresztül majdnem minden európai autógyár kapott támogatást kormányától, mindaddig, amíg – a támogatási verseny letörése és a kapacitásfelesleg további növekedésének megakadályozása érdekében – az Európai Bizottság meg nem szigorította az autóipar támogatására vonatkozó szabályokat.

A nemzeti vállalatok támogatása a kormányoknak a piacok integrációjára adott válasza is lehet. Ha a vállalatok száma az egységes piacon alacsonyabb, mint az egyesítés előtt, egy átmeneti támogatással a kormányok hatékonyan befolyásolhatják azt, hogy mely vállalatok maradjanak életben, ahelyett, hogy ezt a döntést a piacra bíznák. Például az Egyesült Királyság hajóépítő-ipara hanyatlott, mert a kormány, ellentétben más országokkal, nem támogatta az iparágat. A fentiekből az következik, hogy ha nincsenek olyan szabályok, amelyek az államok támogatás-nyújtási gyakorlatát korlátoznák, akkor az az ország, amely úgy dönt, hogy nem nyújt állami támogatást, azaz nem száll be a támogatási versenybe, hátrányba kerülhet azokkal az államokkal szemben, amelyek a támogatás mellett szavaznak.

A jól szervezett lobby-csoportok nyomást gyakorolnak a kormányzatokra, hogy támogatást csikarjanak ki. Ezt kevésbé jól szervezett vállalatok vagy iparágak kárára teszik. Ez nemcsak újraelosztást jelent, hanem hatékonyságvesztéssel is jár. Emellett a lobbizásnak is vannak költségei, ami szintén veszteség.

2.2.3. Az állami támogatások negatív hatásai

Az állami támogatások kedvező hatása a piaci kudarcok kiküszöbölése. Az állami támogatásoknak azonban vannak kedvezőtlen hatásai is, amelyek közül az alábbiakat kell kiemelni:

- *Versenytorzító hatás:* A támogatás általában torzítja a versenyt és a piaci struktúrát. Például a támogatás a piacon tarthat olyan vállalatot, amely a támogatás nélkül nem maradt volna ott, ami feltehetően egy nem támogatott vállalat piacról való kiszorulásához vezet. Ez kedvezőtlen hatással jár, hiszen egy alacsonyabb költséggel termelő vállalatot szorít ki a piacról egy

magasabb költséggel termelő, de támogatott vállalat. (Különböző fejlettségű és működési elvű gazdaságok egymásra „szabadításakor” a szabad verseny inkább csak hosszú távon hatékony, rövid távon komoly zavarokhoz vezethet. Ez utóbbi esetben az állami támogatás tompíthatja a megrázkódtatást. (lásd 2.2.1.7. pont)

- *Támogatási verseny:* A kormányok a támogatás nyújtása során koordinációs problémákkal szembesülhetnek, különösen akkor, amikor egyedileg érdekükben áll a támogatás nyújtása, de együttesen nem. Például amikor egy vállalat új beruházásának helyszínét keresi, a döntés előtt gyakran alakul ki támogatási verseny az érintett kormányzatok között. Egymásra ígérik annak érdekében, hogy a kérdéses beruházást országukba vonzzák.
- *Ex ante torzító hatás:* Bár a kormányok a beruházási döntés megszületése után nyújtják a támogatást, a vállalatoknak már a beruházási döntés megszületése előtt vannak várakozásaik arra vonatkozóan, hogy támogatást kapnak. Annak érdekében, hogy erről megbizonyosodjanak a döntés előkészítése során megkeresik a kormányzatot és rábírják, hogy támogassa a beruházást.
- *A lobby-csoportok tevékenysége:* A politikai alapon nyújtott támogatások elnyerésénél a lobby-csoportok gyakran ugyanazokat az érveket (pl. a tőkepiac tökéletlensége, vagy a verseny által kikényszerített munkaerő-elbocsátás) használják, mint amikor a piaci kudarcok orvoslására kell a támogatás.
- *A gyártással és az árakkal kapcsolatos döntésekre gyakorolt torzító hatás:* Az egyösszegű támogatás általában befolyásolja a vállalatok letelepedési döntéseit. Ugyanakkor a támogatás a versenyt és a jólétet is érintheti, ha hatással van a vállalatok kibocsátásra, kapacitására és árazási gyakorlatára. Ez a befolyásolás nemcsak a változó költségek támogatása esetén áll fenn, hanem fix költségeket érintő állami intézkedések esetében is.

A következtetések szerint a liberalizált kereskedelem esetén az egyik országban nyújtott, a többiek rendjétől eltérő, túlzott állami támogatás káros hatást gyakorolhat

a többi ország jólétére, és támogatási verseny kialakulásához vezethet az országok között. Ezért vált a piacok összenövésével egyre szükségesebbé, hogy az állami támogatások kérdése nemzetközi együttműködés révén, azaz a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat szabályozó két- és többoldalú megállapodásokban egyre pontosabban szabályozásra kerüljön.

III. Az ipari és szolgáltatási szektorokban nyújtott állami támogatások szabályozása a két- és többoldalú nemzetközi megállapodásokban, szerződésekben

A gazdasági kihatású nemzetközi megállapodások jelentős hányada a kapcsolatrendszer első lépéseként a kereskedelmi akadályok fokozatos lebontását, majd a szabad kereskedelem elérését irányozza elő. Az egyes szerződő felek országaiban nyújtandó állami támogatások, különösen az export-, az egyedi vagy ágazati támogatások ellentétesek azzal a célkitűzéssel, amely az egyes országok hatékony erőforrás kihasználásával kívánja hosszú távon elérni a részes államok jövedelmének növekedését. Ezek a támogatások sértik a nemzetközi kereskedelmet. A szabad kereskedelmet előirányozó megállapodásokban a nemzetközi szervezetek olyan szabályrendszer kialakítására törekedtek, amely lehetőség szerint kiküszöböli a támogatás miatti versenytorzítást vagy annak veszélyét, és lehetővé teszi a felügyeletet, az ellenőrzést, valamint a fellépést azokkal az országokkal szemben, amelyek megsértik a szabályokat.

Az első, úttörő lépést ebben a folyamatban az 1947-ben létrejött Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) tette meg, amely tiltja a kereskedelemtorzító támogatásokat, de lehetőséget ad kiegyenlítő intézkedések bevezetésére, amennyiben a külföldi támogatások kárt okoznak a hazai iparnak. A későbbiekben létrehozott nemzetközi szervezetek (pl. OECD, WTO), együttműködési szerződések, illetve megállapodások (Európai Unió (EU), Európai Gazdasági Térség (EGT), Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (EFTA), Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA)) szabályai, valamint a kétoldalú szabadkereskedelmi egyezmények szintén tartalmazzak rendelkezéseket a kölcsönös kereskedelmet érintő állami támogatásokra vonatkozóan, egyre kifinomultabb rendszerben. A globalizáció és a liberalizáció magával hozza a versenypolitika egységesítése iránti igényt: az állami támogatások egységes szabályozása egyre jobban előtérbe kerül a nemzetközi megállapodásokban.

3.1. Az összehasonlítás szempontjai

A szabályozás átfogó jellege, kötelező ereje és formája az egyes nemzetközi szerződésekben és megállapodásokban eltérő. Az állami támogatások szabályozása és ellenőrzése több szempontból csoportosítható:

I. Kötelező erő szerint:

Ahol a versenypolitika közös politika, ott a kijelölt döntéshozó által hozott döntések kötelező erejűek, és nem teljesítésük szankciókkal jár. Ilyen rendszer működik az EU-ban és az EGT-ben. Más esetekben a megállapodások védintézkedések alkalmazásának feltételeiről rendelkeznek, külön szabályozott eljárásrend szerint. Ez utóbbi esetben általában nincs mód jogilag kötelező erejű döntéshozatalra, itt a résztvevő országokra van bízva, hogy a vétkes tagállammal szemben sor kerül-e valamiféle szankció alkalmazására.

II. Szabályozott területek szerint:

- Mindenre kiterjedő, átfogó szabályozás található például az EU-ban és az EGT-ben.
- Szűkített állami támogatási fogalmat használ az EFTA.
- Bizonyos területekre kiterjedő szabályozás található pl. az OECD-ben, ahol jelenleg csak az exportbiztosításhoz és a hajóépítéshez kapcsolódó támogatás szabályozásában sikerült közös nevezőre jutnia a tagállamoknak, a GATT-ban eleve előírt általános export-támogatási tilalmon kívül.³⁰

III. Szankciók szerint:

- A nemzetközi szervezet szupranacionális szerve által kiszabott büntetés (pl. kamatos visszafizettetési kötelezettség vagy ennek nem teljesítése esetén pénzbírság, ilyen rendszer található például az EU-ban).

³⁰ Jelenleg folyamatban van az acélipari támogatásokra vonatkozó közös szabályrendszer kidolgozása.

- A szerződést megsértő féllel szemben a másik fél büntető szankciókat (pl. büntetővámok) alkalmaz. Ez a rendszer működik a szabadkereskedelmi- és a társulási megállapodásokban.

A kilencvenes évek elején, amikor az EFTA-nak szabadkereskedelmi megállapodása volt az Európai Közösséggel, a General Motors ausztriai beruházása 15%-os intenzitású támogatásban részesült, amelyet a Bizottság nem látott indokoltnak. Így – mivel az osztrák állam nem követelte vissza a támogatást – 4,9%-os büntető vámot vetettek ki valamennyi Ausztriából importált sebességváltó szekrényre.

- A sérelmet szenvedett fél felfüggeszti a megállapodásból következő kötelezettségeit (pl. az EFTA-ban).

IV. Ellenőrzés szerint:

- *Ex ante kontroll:* Előzetes ellenőrzés esetén a támogatási intézkedés csak az arra jogosult szerv jóváhagyása esetén hajtható végre. Az engedélyt általában a szupranacionális szerv adja ki. Ennek az eljárásnak az alapmodellje az Európai Közösségekben alakult ki, ahol az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik annak megítélése és jóváhagyása, hogy a tagállami támogatási intézkedések összeegyeztethetők-e a közös piaccal.

Az Európai Unió a más államokkal, szervezetekkel kötött megállapodásaiban megpróbálta bevezetni az előzetes bejelentési kötelezettséget magába foglaló rendszert. Így például az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban az EGT-tag EFTA országok támogatási intézkedéseinek előzetes ellenőrzése érdekében létrehozták az EFTA Felügyelő Hatóságot (EFTA Surveillance Authority), amely az Európai Bizottsághoz hasonló hatáskörrel rendelkezik. Ez a Hatóság nem dogozott ki új szabályokat, hanem a közösségi szabályok alapján hozza meg döntéseit.

- *Ex post kontroll*: Az utólagos ellenőrzés esetén a megállapodás bizonyos eljárási szabályokat ír elő, amelyekkel a tagok akkor élhetnek, ha felmerül a gyanú, hogy egy másik tag a megállapodással ellentétes támogatást nyújtott. Ezen felül általában éves jelentéstételi kötelezettségre vonatkozó előírások is vannak, annak érdekében, hogy biztosítva legyen az országok támogatási gyakorlatának áttekinthetősége.

Ez az ellenőrzési mechanizmus működik a GATT/WTO-ban, az EFTA-ban, a CEFTA-ban és a Magyarország által kötött szabadkereskedelmi megállapodásokban.

Természetesen, ahol az *ex ante* ellenőrzés működik, általában *ex post* kontroll is van.

3.2. Egyes nemzetközi megállapodások állami támogatási szabályai

Először a GATT-ot ismertetem, mivel ez volt az első olyan nemzetközi megállapodás, amely a támogatás fogalmával foglalkozott. Ezt követően néhány nemzetközi szervezetnek és nemzetközi megállapodásnak: az Európai Uniónak, az Európai Gazdasági Térségnek, a közép-kelet európai országok és az Európai Közösségek között létrejött társulási megállapodásoknak, a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodásnak, Kereskedelmi Világszervezetnek (WTO), valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulásnak az állami támogatási előírásai kerülnek bemutatásra a következő szempontok szerint.

- A nemzetközi szervezet/megállapodás célja, tagjai
- Az állami támogatásokra vonatkozó anyagi szabályok (tiltott és megengedett támogatások, hatály)
- A támogatások ellenőrzéséért felelős szerv, eljárási szabályok a támogatások ellenőrzése, és a tiltott támogatás nyújtása esetén követendő eljárás

3.2.1. Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT)

Az 1947-ben megkötött Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény a vámok és kereskedelmi korlátozások csökkentését, a nemzetközi kereskedelem bővítését és liberalizálását, a nem vámjellegű kereskedelmi korlátok felszámolását, valamint általában kereskedelmi konfliktusok tárgyalásos nemzetközi megoldását tűzte ki célul. A GATT eredetileg vámok szabályozására, egyeztetésére megállapodás volt, majd idővel a nem vámjellegű korlátozások is figyelembe vételre kerültek.

Az eredeti 1947. évi megállapodás a szubvenciókkal, azaz az állami támogatásokról csak egy bekezdés erejéig foglalkozott. A megállapodás 1954-55. évi felülvizsgálata során a szubvenciókkal foglalkozó XVI. cikket módosították és kiegészítették.

Az 1957 októberében hatályba lépett módosítással a GATT a szubvenciók terén különbséget tett export-szubvenciók és általános szubvenciók, valamint az alapvető és nem-alapvető termékek export-szubvenciója között. A GATT értelmében azokat a támogatásokat, amelyek a nyújtó államban hozzájárulnak az export növekedéséhez vagy az import csökkenéséhez, általában be kell jelenteni a szerződő feleknek. Abban az esetben, amikor megállapítható, hogy bármely más szerződő fél komoly hátrány szenved vagy szenvedhet, a támogatást nyújtó államnak meg kell vitatnia a támogatás korlátozásának lehetőségét. A sértett félnek az egyezményben előírt feltételek teljesítése esetén lehetősége van kiegyenlítő vámok kivetésére.

Az exporttámogatások sokkal szigorúbb elbírálás alá tartoztak és tartoznak, mivel ezekről feltételezhető, hogy indokolatlan zavarokat okoznak a szerződő felek közötti kereskedelemben, és ezzel akadályozzák a GATT-ban kitűzött célok elérését. A nem alapvető termékek exporttámogatása, amelynek eredményeként az exportpiacokon az eladási ár alacsonyabb, mint hazai piacon, már 1958. január 1-je óta tilos. Az alapvető termékek exporttámogatását lehetőség szerint kerülni kell, ha erre mégis sor kerül, akkor az nem alkalmazható úgy, hogy annak eredményeként a szerződő fél világpiaci részesedése a méltányosnál jobban növekedjen az adott termék vonatkozásában.

Annak érdekében, hogy a XVI. cikk alkalmazása a gyakorlatban is megvalósuljon, a fejlett államok 1960-ban aláírtak egy nyilatkozatot, amely kötelezték magukat, hogy nem nyújtanak exporttámogatást az ipari termékek vonatkozásában.

A GATT hiányossága, hogy nem tartalmazza a támogatások definícióját (ebben csak az Uruguay-i fordulón sikerült megegyezni).

Az 1963-1967 között tartott Kennedy fordulón a szubvenciók tekintetében nem került új szöveg elfogadásra, azonban készült egy tervezet – többek között – a támogatásokkal foglalkozó XVI. cikk értelmezéséről. A Tokió-i forduló a Kennedy fordulón elért megállapodást vizsgálta felül, de tárgyaltak a szubvencióval foglalkozó cikk értelmezéséről és alkalmazásáról is. Az 1979-es Tokió-i GATT fordulón elért megállapodásban a felek megállapították, hogy a kormányok a nemzeti szociális és gazdaságpolitika fontos céljainak elérése érdekében támogatást nyújtanak. A megállapodás nem kívánja korlátozni a felek támogatásnyújtási lehetőségeit. (Kivéve az exporttámogatásokat, amelyeket általános szabályként megtilt.) A megállapodás megnevez néhány célt, amelyre az államok általában támogatást adnak. Ilyen például a foglalkoztatás, a képzés, a kutatás-fejlesztés, egyes ágazatok szerkezetátalakítása, bizonyos régiók ipari, gazdasági vagy szociális hátrányainak megszüntetése, gazdaságfejlesztési programok végrehajtása, valamint az ipari szerkezet átalakítása a túlkapacitás, illetve a környezetvédelmi problémák elkerülése érdekében. Ezek a támogatások azokban más szerződő felek érdekeit sérthetik. Ezért egyrészt megállapodtak abban is, hogy a GATT-tal ellentétes exporttámogatást nem használnak. Másrészt megpróbálják elkerülni, hogy támogatás-nyújtáson keresztül más szerződő felek hazai iparának kárt vagy a szerződő félnek komoly sérelmet okozzanak, illetve érvénytelenítsék vagy rontsák a másik szerződő félnek a GATT alapján létrejött előnyét. Ennek érdekében a feleknek támogatási intézkedéseik meghozatalakor vizsgálniuk kell a támogatás más felekre gyakorolt esetleges kedvezőtlen hatását.

Az exporttámogatások terén a Tokió-i forduló eredményeként szigorú szabályok kerültek megállapításra. A Tokióban elfogadott támogatási kódex részletes listát tartalmazott a tiltott exporttámogatásokról. A szerződő felek kormányai kötelezték

magukat, hogy feldolgozóipari termékek és ásványi anyagok exportját egyáltalán nem támogatják, valamint alapvető termékek (az ásványok kivételével) exportját sem támogatják jobban annál a mértéknél, amelynek eredményeként a szerződő félnek a méltányosnál jobban nőne az adott termékben a világpiaci részesedése az előző időszakhoz³¹ képest, figyelembe véve bármely olyan tényezőt, amely befolyásolta, vagy befolyásolhatta volna a kereskedelmet. A „méltányos részesedés” („equitable share”) nem kerül definiálásra a megállapodásban. Az alapvető termékek tekintetében azt is vállalták, hogy nem támogatják az egy bizonyos piacra irányuló exportot olyan módon, hogy a támogatott árak jelentősen más szállítók árai alá süllyedjenek ugyanazon a piacon. A fejlődő országok tekintetében az exporttámogatás tilalma enyhébb. Esetükben csak olyan exporttámogatások kerültek betiltásra, amelyek más szerződő feleknek súlyos sérelmet okoznak.

A támogatások ellenőrzésének jobb áttekinthetősége érdekében a Tokió-i megállapodás bevezette, hogy a szerződő felek írásban kérdést intézhetnek egymáshoz a másik fél által nyújtott támogatásról. A kérdező fél a lehető legteljesebb információt köteles szolgáltatni, a legrövidebb időn belül. A GATT-tal ellentétes támogatások nyújtása esetére a vitarendezési eljárásról is született rendelkezés. Az eljárás a felek közötti konzultációból, majd – ennek sikertelensége esetén – az egyeztető- vagy a vitarendezési bizottsághoz való fordulásból áll. Ez utóbbi esetben a bizottság megfelelő ajánlásokat tehet az érintett feleknek, amelyek, ha azt nem tartják be, kiegyenlítő intézkedéseket tehetnek. A támogatási kódex 1980. január elsején lépett hatályba.

3.2.2. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO)

Az 1994-es Uruguay-i fordulón elért megállapodás alapján a GATT, mint egyezmény helyébe az új és átfogó nemzetközi kereskedelmi szervezet lépett, a Kereskedelmi Világszervezet (WTO). A Tokió-i támogatási kódex is felülvizsgálatra és jelentős módosításra került, az az elv azonban fennmaradt, hogy

³¹ Általában előző három olyan év átlaga, amikor a kereskedelem rendesen folyt.

az ellenintézkedések megtétele attól függ, hogy a támogatási intézkedésnek volt-e káros hatása.

Az Uruguay-i fordulón az Egyesült Államok és az Európai Unió két szélsőséges álláspontot képviselt, amely háttérében elméleti véleménykülönbség állt az állam szerepéről a gazdaságban, a támogatások helyességéről és azok hatásáról a nemzetközi kereskedelemre. Az USA liberális gazdaságpolitikájával a támogatások, és a vele egyenértékű intézkedések teljes megszüntetését követelte. Az Unió viszont csak a káros támogatások felszámolásával értett egyet, és úgy vélte, hogy egyes támogatásokat a támogatási tilalom alól mentesíteni kell. Sok EU-tagállamban úgy gondolnak a támogatásokra, mint a gazdaságpolitika fontos eszközére, és a nemzeti szuverenitás egyik kifejező eszközére.

Évekig folyó tárgyalás eredményeként, az Uruguay-i fordulón elfogadott támogatásokról szóló megállapodásba bekerült a támogatás fogalma és az „egyediség” elve, amely az egyetlen alap arra, hogy intézkedések megtételére sor kerülhessen. A kódex három kategóriába sorolja a támogatásokat: a.) tiltott támogatások, b.) nem felróható támogatások, és c.) felróható támogatások:

- A *tiltott támogatások* kategóriájába az exportteljesítménytől függő támogatások, valamint a hazai termékek felhasználásától függő támogatások tartoznak.
- A *felróható támogatások* esetén a tagállamok két típusú eljáráshoz folyamodhatnak. Egyrészt kiegyenlítő intézkedéseket vezethetnek be, ha a termelők a támogatások eredményeként kárt szenvedtek, másrészt jogorvoslatot kérhetnek a WTO-tól, ha a támogatások ellentétesek érdekeikkel.
- A *nem felróható támogatások* esetében nincs lehetőség arra, hogy azok ellentételezésére kiegyenlítő intézkedéseket alkalmazzanak, vagy megtámadják őket. Ide tartoztak a kutatás-fejlesztésre nyújtott támogatások, az elmaradott térségek támogatása és az új környezetvédelmi normákhoz való alkalmazkodás elősegítését szolgáló támogatások. 2000. január 1-től a nem felróható támogatások kategóriája megszűnt, mivel a bevezetést követő ötödik évre előírt felülvizsgálat során a tagállamoknak nem sikerült megegyezniük e kategória fenntartásáról.

Összehasonlítva a korábbi kódexszel újdonságot jelent, hogy a megállapodás fennállása óta első alkalommal kerültek definiálásra olyan kulcsfogalmak, mint a „támogatás” vagy a „súlyos sérelem”. A támogatás fogalmába mind a központi, mind a helyi szinten nyújtott állami támogatások beletartoznak. Ezzel a támogatásokról szóló megállapodás, az idáig csak az exporttámogatásokra korlátozott tiltott támogatások fogalmát kiterjeszti azokra a támogatásokra is, amelyek mértéke attól függ, hogy az import áru helyett mennyi hazai terméket használnak fel, és beleérti a de facto exporttámogatásokat is, amelyek hozzá vannak kötve az exporthoz vagy az exportjövedelemhez. Megfogalmazták a súlyos sérelem fennállásának eseteit (a termék teljes támogatása meghaladja értékének 5%-át, működési támogatások nyújtása a megmentési és a szerkezet-átalakítási támogatások kivételével, közvetlen adósság-elengedés). Felszólították a fejlődő országokat – a legkevesbé fejlettek kivételével –, hogy építsék le export- és az importhelyettesítő³² támogatásaikat.

Az eljárási szabályok tekintetében az Uruguay-i fordulón megerősítésre került a támogatások bejelentési kötelezettsége, melynek lényege, hogy a tagok kötelesek utólag bejelenteni az egyedinek minősülő támogatásaikat. A bejelentéseknek elég konkrétaknak kell lenniük ahhoz, hogy a többi tagállam megítélhesse, hogy az adott intézkedés sérti-e az ő érdekeiket.

Amennyiben az egyik szerződő fél úgy véli, hogy egy másik megsértette a megállapodást, konzultációt kezdeményezhet. Amennyiben a megállapodásban meghatározott fórumok előtt lefolytatott konzultáció nem vezet eredményre, a kár meghatározása után végső esetben kiegyenlítő vámot vethet ki a vétkes féllel szemben.

A 146 tagot³³ számláló szervezet képviselői 2001. novemberében Dohában egy újabb tárgyalási forduló mellett döntöttek a világkereskedelem további liberalizációja céljából. Ez 2002. januárjában kezdődött, és várhatóan az eredetileg kitűzött határidőre, 2005-re nem ér véget. Napirendjén ismét szerepel a támogatások

³² Az importált termékekkel szemben a hazai termékek felhasználásától függő támogatások.

³³ 2003. áprilisi adat

kérdésköre. A tárgyalási fordulón a fejlődő országok támogatás-nyújtási lehetőségeit kívánják könnyíteni, beleértve a főszabályként tiltott exporttámogatások átmeneti megengedését. Emellett a mezőgazdasági támogatások egységes szabályozása terén várható előrelépés.

3.2.3. *Európai Közösség*^{34,35} (EK)

A Római Szerződés 87-89. cikkeiben (régi számozás szerint 92-94. cikkek) foglalt szabályok megtiltják a tagállamok számára, hogy az egymás közötti kereskedelemben érvényesülő versenyt torzító vagy arra alkalmas támogatást nyújtsanak a vállalatoknak. Az általános tilalmat kiegészíti egy kétszintű mentességi lehetőség. A közösségi jog felsorol olyan támogatási jogcímeket, amelyeket a közös piaccal automatikusan összeegyeztethetőnek ítélt. Ilyenek a szociális jellegű támogatások, a természeti katasztrófák, a rendkívüli események következtében keletkezett károk enyhítését szolgáló támogatások, valamint Németország megosztottságából eredő hátrányok mérséklését segítő támogatások. Az engedély megadása a Bizottság mérlegelésére van bízva a támogatások másik köre esetében, amelybe az elmaradott térségek támogatása, a közös európai érdeket képviselő programok támogatása, meghatározott gazdasági ágak vagy gazdasági területek fejlődésének elősegítése, a kulturális örökség megőrzését szolgáló támogatások, valamint a Bizottság javaslatára a Tanács által határozattal megjelölt támogatások tartoznak.

Az állami támogatások tilalmára vonatkozó elsődleges és másodlagos jogszabályok létrehozása, végrehajtása, az engedélyezési rendszer működtetése az Európai Bizottság feladata, azaz a Bizottság különleges szerepet tölt be a területen: egyidőben jogszabályalkotó és -alkalmazó. A tagállamok kötelesek előzetesen bejelenteni támogatás-nyújtási szándékaikat a Bizottságnak, és csak annak jóváhagyása esetén kerülhet sor a tényleges támogatás-nyújtásra. A Bizottság azon

³⁴ E fejezetben az uniós állami támogatások csak vázlatosan kerülnek ismertetésre, a részletes kifejtést az I. és a IV. fejezetek tartalmazzák.

³⁵ Az Európai Szén- és Acélközösség alapító szerződése is tartalmaz állami támogatási előírásokat, amelyek a Római Szerződés előírásainál némileg szigorúbbak, azonban az alapelvek és az eljárási szabályok tekintetében nincs különbség. Az ESZAK szerződés hatálya alá tartozó támogatások előzetes engedélyezése is a Bizottság hatáskörébe tartozik.

támogatások folyósítását tiltja meg, amelyek – megítélése szerint – nem egyeztethetők össze a közös piaccal. A Bizottság – előzetes engedélye nélkül, jogellenesen folyósított támogatások esetében – elrendelheti a támogatás kamatokkal növelt összegének visszafizetését, és ennek megtagadása esetén a „bűnös” tagállam büntetéssel sújtható.

A Bizottság döntése ellen az Európai Bíróságnál lehet fellebbezni, de a Bíróság csak annak vizsgálatára szorítkozik, hogy a Bizottság az érvényes eljárási és indoklási előírásoknak megfelelően járt-e el; pontosak voltak-e azok a tények, amelyeken döntése alapult, elkövetett-e a Bizottság nyilvánvaló tévedést vagy visszaélt-e hatalmával. A Bíróságnak nincs felhatalmazása arra, hogy megállapítsa, hogy egy tagállam által követett bizonyos gyakorlat állami támogatásnak minősül-e. Ez a lehetőség illetve jogkör a Bizottságnak és bizonyos körülmények között a Tanácsnak van fenntartva.

1. táblázat: Az Európai Unió és a WTO állami támogatási szabályainak összehasonlítása

	Római Szerződés	WTO
Definíció	<ul style="list-style-type: none"> Egy tagállam által nyújtott támogatás, bármilyen formában, bizonyos vállalatokat vagy ágazatokat előnyben részesít. 	<ul style="list-style-type: none"> Pénzügyi hozzájárulás, ár- vagy jövedelemtámogatás, előnyt jelent.
Feltételek	<ul style="list-style-type: none"> a versenyt torzítja vagy azzal fenyeget, bizonyos vállalatokat vagy ágazatokat előnyben részesít, érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. 	<ul style="list-style-type: none"> (súlyos) kárt okoz, bizonyos vállalatot vagy ágazatot előnyben részesít, export támogatás tilalma, a hazai áruk felhasználásától függő támogatás tilalma.
Kivételek	<ul style="list-style-type: none"> acél és szén, mezőgazdaság, közfoglalkoztatás, közösségi forrásokból nyújtott támogatás³⁶, szociális támogatás, természeti katasztrófa, Németország megosztottsága, regionális támogatás, európai jelentőségű projektek, komoly gazdasági zavarok, bizonyos tevékenységek fejlesztése (KKV-k, kutatás-fejlesztés, környezetvédelem, foglalkoztatás, képzés, megmentés és szerkezetátalakítás és az ún. érzékeny ágazatok támogatása)³⁷ Miniszterek Tanácsa által hozott döntés, kultúra 	<ul style="list-style-type: none"> tagállamok megegyezésével megállapított kivételek,³⁸ mezőgazdaság, természeti katasztrófa, regionális támogatás, kutatás-fejlesztés, környezetvédelem³⁹.

Forrás: *European Economy* [1999], 182. oldal

A WTO és az EU rendszerének összehasonlítása alapján megállapítható, hogy az EU rendszere jogilag kevésbé szigorú, mint a 146 tagállammal rendelkező WTO szabályozása, mivel több kivételi lehetőséget enged a támogatás tilalmának általános elve alól. Az EU szabályai viszont közgazdaságilag megalapozottabbak, mint a WTO rendszere, különösen a támogatás fogalma és a támogatás-ellenes intézkedések terén. Az EU az alkalmazási gyakorlat és eljárások tekintetében is „tapasztaltabb” a WTO-nál, figyelembe véve az Európai Bizottság és Bíróság szerepét.

³⁶ A jelenlegi közösségi gyakorlat szerint, ez utóbbi is állami támogatásnak minősül, tehát már nem jelent kivételt.

³⁷ A másodlagos szabályokban elfogadott kivételek.

³⁸ A tagállamok tárgyalásai eddig nem jártak eredménnyel.

3.2.4. Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA)

Az 1960-ban a hét európai ország⁴⁰ által létrehozott Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás, az Európai Gazdasági Közösségnél lazább integrációs megállapodás, amely a tagországok közötti kereskedelem liberalizálását, az iparcikkek importjára kivetett vámok és mennyiségi korlátozások, valamint az exporttámogatások felszámolását írta elő, meghagyva a kívülállókkal szemben alkalmazott nemzeti vámpolitikák önállóságát. Jelenlegi tagországai: Izland, Lichtenstein, Norvégia, Svájc.

Már az eredeti EFTA-megállapodás is tiltotta a másik tagállamba irányuló export támogatását, illetve azokat a támogatásokat is, amelyek célja vagy hatása a vámok és mennyiségi korlátozások eltörléséből remélt előnyök realizálásának megghiúsítása volt. (A tiltott támogatástípusok a megállapodás mellékletében vannak felsorolva.)

Az EFTA versenyszabályainak felülvizsgálatára 1968-ban került sor. Az EFTA Tanács a megállapodás vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése során elismerte, hogy a kormányzati támogatások a gazdaságpolitika jogos eszközei, amennyiben nem sértik a megállapodás vonatkozó rendelkezéseit. Megegyezés született abban, hogy támogatásnak az állami forrásból folyósított nettó pénzügyi transzfer számít. Azok az intézkedések, amelyek esetében a támogatási konstrukció fedezetét a kedvezményezettek finanszírozzák, nem számítanak állami támogatásnak. (Ez a szemlélet nem egyezik az Európai Közösség szabályaival.) Bizonyos támogatásokat az EFTA-megállapodás hatályán kívül tartozónak minősítettek, másokat pedig a megállapodással összeegyeztethetőnek nyilvánítottak (pl. kutatás-fejlesztési célú támogatás, szerkezet-átalakítást célzó támogatás, általános exportösztönzés, regionális fejlesztési támogatás – e támogatások mindegyike általában speciális feltételekhez kötött).

1968-ban megállapodás született a támogatások folyamatos felülvizsgálatáról. Ennek eszközei a.) az EFTA Titkárságának írt *jelentések*, amelyekben a tagállamok jelzik a támogatási rendszerben bekövetkezett fontosabb változásokat, b.) a

³⁹ A kutatás-fejlesztés és a környezetvédelem kiemelt támogathatósága megszűnt, mivel a tagállamoknak nem sikerült konszenzusra jutniuk az ezekre vonatkozó szabályok meghosszabbításáról.

⁴⁰ Egyesült Királyság, Ausztria, Dánia, Norvégia, Portugália, Svájc és Svédország

Titkárság által lefolytatott *vizsgálatok* a rendelkezésükre álló információk frissítése érdekében, valamint c.) kétoldalú megbeszélések a tagállamok között a megállapodás feltételezett megsértése esetén.

Ha bármely fél úgy véli, hogy a megállapodással ellentétes támogatást a másik fél nem szünteti meg, az ügyet az EFTA Tanács elé terjeszti. Ha a vétkes fél még a Tanács ajánlására sem szünteti meg a megállapodással ellentétes támogatást, a sértett kérheti a Tanácsot, hogy járuljon hozzá a megállapodás szerinti bizonyos kötelezettségei felfüggesztéséhez.

3.2.5. Európai Gazdasági Térség (EGT)

Az EK és az EFTA között 1991-ben kötött ipari szabadkereskedelmi megállapodás eredményeként 1994. januárjában 12 EK- és 6 EFTA-tagország⁴¹ részvételével létrejött az ipari szabadkereskedelmi övezet. Az EGT-n belül szabaddá vált az áruk mozgása (anélkül, hogy az EFTA tagjai beléptek volna a vámunióba), valamint a tőke- és munkaerő-áramlás, és az EFTA tagokra is érvényessé váltak bizonyos (pl. a környezetvédelemmel, az állami támogatásokkal, a vállalati versenyszabályokkal stb. kapcsolatos) EK-n belül alkalmazott szabályok.

Az EGT-megállapodás átvette a Római Szerződésben az állami támogatás terén megfogalmazott tiltást és az összeegyeztethetőség eseteit, továbbá a mellékletben felsorolásra kerültek az alkalmazandó másodlagos szabályok is. Ennek megfelelően az EGT állami támogatási szabályainak az alapja a Római Szerződés 87. cikke és a hozzá tartozó másodlagos szabályok.

Az EGT-megállapodás állami támogatási szabályozásának intézményi háttere az EFTA Felügyelő Hatóság és a Bíróság.

Az EGT keretein belül a támogatások ellenőrzése attól függ, hogy a támogatást nyújtó állam melyik szervezethez (EFTA vagy EK) tartozik. Az EK államokban nyújtott támogatásokat a Bizottság ellenőrzi a 3.2.3. pontban foglalt eljárás szerint. Az EFTA-államok által nyújtott támogatások esetében a támogatások ellenőrzéséért az EFTA Felügyelő Hatóság a felelős, az EGT-megállapodás 3. jegyzőkönyvében lefektetett eljárás szerint, amely szinte megegyezik a 3.2.3. pontban leírt EU-

eljárással. Az EGT megállapodás a fentieken túl együttműködési kötelezettséget ró mind a Bizottságra, mind az EFTA Felügyelő Hatóságra. E kötelezettség keretében kerül sor az információcserére arról, hogy milyen fajta és összegű támogatások nyújtására került sor a tagállamokban, valamint arról, hogy a támogatás ellenőrzése miként valósul meg, milyen döntések születtek, stb.

Ha az egyik hatóság úgy véli, hogy a másik jogalkalmazása sérti az egyenlő versenyfeltételeket, akkor először egyeztetésre kerül sor a két hatóság között, s ha ez nem vezet eredményre, az ügyet az EGT Vegyes Bizottság elé terjesztik. Végző esetben a sértett fél átmeneti intézkedéseket vezethet be a versenysértés kiküszöbölése érdekében.

3.2.6. Társulási megállapodások

A Római Szerződés 238. cikke alapján a kilencvenes évek elejétől kezdve hozták létre az Európai Közösség és azok tagállamai a közép-kelet-európai országokkal a társulási megállapodásokat. E szerződések célja az ipari termékek szabadkereskedelmének megteremtése; a kölcsönös kedvezmények nyújtása a mezőgazdasági termékek importjának kezelésében; a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő áramlásának, valamint a letelepedés fokozatos liberalizálása; az együttműködési célok kitűzése; a politikai dialógus kialakítása.

Az állami támogatások tekintetében a társulási megállapodás úgy rendelkezik, hogy összeegyeztethetetlen a megállapodással bármely állami támogatás, amely azáltal, hogy előnyben részesít egyes vállalatokat vagy egyes áruk termelését, torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, és befolyásolja a felek közötti kereskedelmet.

A megállapodás értelmében a támogatási intézkedések összeegyeztethetetlen voltak a társult államokban is a Római Szerződés vonatkozó előírásai alapján kell megítélni. A megállapodás állami támogatási rendelkezéseinek alkalmazására létrehozandó végrehajtási szabályok értelmében a társult államoknak a Közösség elsődleges jogán, a Szerződés előírásain kívül a másodlagos szabályokat és az Európai Bíróság döntéseiben kimondott elveket is alkalmazniuk kell. Ez a rendelkezés megkívánja a társult államok támogatási rendszerének – a támogatási

⁴¹ Ausztria, Finnország, Izland, Lichtenstein, Norvégia és Svédország

célok és támogatási mértékek – olyan átalakítását, hogy azokra a közösségi szabályok alkalmazhatók legyenek.

Az Európai Megállapodásban vállalt kötelezettség teljesítése érdekében a társult országok a hazai jogszabályokba ültették át a közösségi állami támogatási szabályokat, ha a hazai jogrendjük nem tette lehetővé a közösségi jogra való közvetlen hivatkozást. (Magyarország esetében ezek a jogszabályok: *az államháztartásról* szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 15. §-a és *a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről* szóló 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet.)

Az eljárási szabályok terén az Európai Megállapodás nem rögzít kötelezettséget a közösségi eljárási szabályok betartására. A Bizottság szupranacionális jogköre nem érvényesül ezekben az államokban, és elméletileg a társult országra van bízva, miként biztosítja a megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesülését. Az Európai Közösség azonban biztosítani kívánta, hogy a közösségi eljárási rend, az *ex ante* kontroll ezekben az országokban is bevezetésre kerüljön. Ezért a megállapodás szerint létrehozandó Végrehajtási Szabályok értelmében működtetni kell egy ellenőrző szervezetet (ún. Monitoring Authority-t, Magyarországon a Támogatásokat Vizsgáló Irodát), amelynek a Bizottsághoz hasonló, előzetes engedélyező jogkörrel kell rendelkeznie. Ennek megvalósításától az érintettek egy része „idegenkedett”, mivel ezzel egy állam feletti hatóságot kellett volna létrehozni az államon belül.

Az előzetes bejelentési kötelezettséget – a közösségi szabályokban foglaltaknak megfelelően – a társult államok hazai jogszabályban (törvényben vagy kormányrendeletben) szabályozzák. Eltérés a támogatások ellenőrzéséért felelős szerv hatáskörében és döntésének kötelező erejében mutatkozik. Egyes országokban (pl. Csehország) a Támogatásokat Vizsgáló Iroda a Bizottsághoz hasonlóan kötelező erejű döntést hoz, amely bíróság előtt megtámadható. Más országokban (ezek közé tartozik Magyarország is) a Támogatásokat Vizsgáló Irodák véleményt nyilvánítanak, és a vélemény nem követése esetén van szankcionálási jogkörük (pl. az ügy Kormány elé terjesztése vagy a támogatás visszafizettetésének lehetősége), de a vélemény nem támadható bíróság előtt.

A társulási megállapodás megsértése esetén, amennyiben a megállapodásban meghatározott konzultációs mechanizmus nem vezet eredményre, és a támogatás a GATT/WTO rendelkezéseit is sérti, a GATT eljárásokat kell követni (lásd ott). A végrehajtási szabályok már minden, a megállapodás hatálya alá tartozó, de azzal összeegyeztethetetlen támogatás esetében rendelkeznek a konzultációs mechanizmusról, amelynek eredménytelensége esetén a sértett fél kereskedelmi védintézkedéssel (pl. kiegyenlítő vámok) élhet.

Az EU-hoz való csatlakozás után a Támogatásokat Vizsgáló Irodák feladatkörének egy része az Európai Bizottsághoz kerül át, azonban az Irodák várhatóan nem szűnnek meg, mert új fajta feladataik keletkeznek. (Erről részletesebben VII. fejezet)

3.2.7. Közép-európai szabadkereskedelmi megállapodás (CEFTA)

A Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást 1992. decemberében hozta létre Csehország, Szlovákia, Lengyelország és Magyarország. A résztvevő államok vállalták, hogy az ipari termékek külkereskedelmében alkalmazott vámokat, vám jellegű és vámon kívüli kereskedelmi akadályokat fokozatosan, de legkésőbb 2001. január elsejéig felszámolják; a mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékek körében pedig a kívülálló országokhoz képest előnyöket biztosítanak egymásnak. A későbbiekben Szlovénia, Románia, majd Bulgária is a CEFTA tagjává vált.

A CEFTA – a Római Szerződéshez és a társulási megállapodáshoz hasonlóan – tilt minden állami támogatást, amennyiben az érinti a megállapodásban résztvevő országok közötti kereskedelmet. A megállapodás úgy rendelkezik, hogy annak hatályba lépését követő három éven belül⁴² el kell fogadni azokat a kritériumokat, amelyek alapján a megállapodással ellentétes gyakorlatot megítélik.

E szabályok kidolgozása még nem történt meg, és nincsenek arra utaló jelek, hogy a tagok ennek elfogadása érdekében erőfeszítést tennének. A CEFTA-tagállamok azonban mind társult viszonyban vannak az Európai Közösséggel és a WTO-nak is

⁴² A megállapodás 1996. január 1-én lépett hatályba.

mindannyian tagjai, így támogatási gyakorlatuk alakításakor e két megállapodás szabályait mindenképpen tiszteletben kell tartaniuk.

Amennyiben bármely szerződő fél úgy véli, hogy egy másik tag által követett gyakorlat ellentétes a megállapodással és neki súlyos kárt okoz, vagy azzal fenyeget, az ügyet a CEFTA Vegyesbizottság elé terjesztheti, amely döntést hozhat. Ha nem kerül sor döntésre vagy a vétkes fél nem követi a Vegyesbizottság döntését, a sértett fél védintézkedéseket hozhat.

A GATT és az EFTA-megállapodás a nemzetközi kereskedelemre legkárosabbnak ítélt támogatások, az exporttámogatások felszámolására koncentrál. A nemzeti, nem export célú támogatásokkal szemben megengedőbb, hiszen a szabályok megsértése esetén a konzultációs mechanizmus lép működésbe, amelynek végeredménye a legrosszabb esetben az lehet, hogy felfüggesztik a vétkes állam részvételét az egyezményben, illetve megállapodásban.

A WTO szabályozás már részletesebb, és jobban definiált. Az állami támogatások terén a legátfogóbb és legszigorúbb szabályozás kialakítására az Európai Unióban került sor. Az Uniónak érdekében állt és áll ma is, hogy a támogatási lehetőségek szigorú szabályozása, korlátozása következtében ne kerüljön az európai ipar hátrányos helyzetbe, ezért az Unió törekedett és törekszik arra, hogy állami támogatási szabályai nemzetközi megállapodásaiba is bekerüljenek, ezáltal világszinten egységesedjenek a szabályok. Magyarország érdekei követik az Unióét, hiszen már az Európai Megállapodás alapján a közösségi állami támogatási szabályok jelentős részét bevezette, EU-tagállamként pedig számolnia kell azzal is, hogy a végrehajtást a Bizottság ellenőrzi. Tekintettel arra, hogy a beruházásokért folyó versenyben versenytársaink nem minden esetben az EU tagállamai, hanem más országok, térségek (pl. Kína, Szingapúr), ezért a WTO szubvenciók szabályainak további pontosítása, szigorítása Magyarországnak is érdekében áll.

A támogatáspolitikai egységesítése iránti igény a WTO-n és az OECD-n belül is megvan. Az 1994. évi szigorítás után a WTO következő fordulóján a versenypolitika erősítése ismét napirenden lesz.

IV. Az Európai Unió állami támogatásokra vonatkozó szabályai

Az 1957. évi Római Szerződés létrejöttének fő célja a közös piac, azaz olyan gazdasági térség létrehozása volt, ahol az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabadon áramlanak. Ezt a célt a vámok és mennyiségi korlátozások, valamint ezekkel egyenértékű intézkedések felszámolásával, és a nemzeti alapon történő diszkrimináció megszüntetésével kívánta elérni. A kereskedelmi korlátok megszüntetésének a Római Szerződés azzal is nyomatékot adott, hogy szigorú versenyszabályokat vezetett be. Ezek keretében az állami támogatások nyújtására főszabályként általános tilalmat rendelt el, de egyúttal a tilalom alóli kivételekről is rendelkezett. A Szerződés közös ipar- és regionális politikával nem foglalkozott, mivel a hat aláíró állam akkor még nem tudott e kérdésekben közös nevezőre jutni, és az integráció első szakaszában a szabadkereskedelem megteremtése és a vámunió kiépítése volt az elsődleges feladat. A Szerződés 2. cikkében szerepel a harmonikus gazdasági fejlődés és a folyamatos, kiegyensúlyozott növekedés iránti igény, elérésük eszközeiről azonban a Szerződés alig rendelkezik.⁴³

1958 és 1968 között kedvező makrogazdasági környezetben – melyet a magas növekedés és alacsony munkanélküliség jellemzett – gyorsan felszámolták a Közösségen belüli vámokat és mennyiségi korlátozásokat. A belső vámok megszüntetése, a közös agrárpolitika kialakítása, valamint a GATT-tárgyalások Kennedy fordulóján az ipari termékek tekintetében vállalt vámcsökkentés egyaránt hozzájárultak a verseny fokozódásához.⁴⁴

A hatvanas évek közepétől kezdődően a tartós növekedés és a magas beruházási szint megőrzése érdekében a kormányzatok jelentős mértékben beavatkoztak a gazdaságba: a regionális-, az ipar- és a jövedelempolitika segítségével befolyásolták a hazai források és jövedelmek elosztását. Mindennapos jelenség volt a „nemzeti bajnokok” („national champions”) támogatása költségvetési és hitelpolitikával, diszkriminatív közbeszerzéssel és a védelem egyéb titkos eszközeivel. Ekkor a közös versenypolitika a tiltott üzleti gyakorlat felszámolására és az erőfölénnyel

⁴³ Tsoukalis [1997] 13. oldal

⁴⁴ i.m. 20-21. oldal

való visszaélés megakadályozására összpontosított. Az állami támogatási szabályok érvényesítésére ebben az időben még nem fektettek különös hangsúlyt.⁴⁵

A hetvenes években a gazdasági válság, a tartós gazdasági recesszió és a munkanélküliség növekedése következtében előtérbe került a protekcionizmus. Az államok egyrészt ismét a technikai korlátok bevezetéséhez, másrészt viszont az állami támogatások eszközéhez fordultak.⁴⁶ Ez utóbbi eszköz a válságban lévő iparágak (pl. mezőgazdaság, szénbányászat, acélipar, hajóépítő ipar) megsegítését célozta.⁴⁷ A fő gondot azonban az jelentette, hogy a támogatások csak a veszteségeket ellensúlyozták, de nem jártak együtt a válságban lévő iparágak szerkezetátalakításával. A protekcionizmus kihatott a tagállamok közötti kereskedelemre, amelynek növekedési üteme ennek következtében visszaesett.

Az 1973-ban csatlakozó Nagy-Britannia és Írország súlyos regionális problémákkal küzdött. Nagy-Britannia számára pedig politikai üggyé vált, hogy a közös költségvetésbe befizetett forrásait valamilyen formában visszakapja. E tényezők együttes hatására került előtérbe a közös regionális politika kérdésköre is. Ezt megelőzően nem volt közösségi regionális politika, így a versenypolitika által támogatni engedélyezett területeket a nemzeti regionális politika alapján jelölték ki. A Bizottság az állami támogatások ellenőrzése terén folytatta passzív és óvatos politikáját, tekintettel a tagállamok kormányainak a külső beavatkozással szembeni erős ellenállására. A Szerződés rendelkezéseinek következetes érvényesítése e téren nem volt politikai realitás. A Bizottság első állami támogatási jelentése⁴⁸ szerint a nyolcvanas években az állami támogatások összege jelentős maradt.⁴⁹

Az elhúzódó recesszió, majd stagfláció után, 1983-tól a gazdasági fellendülés szolid jelei mutatkoztak. Ettől függetlenül ismét fellángolt és általánossá vált a félelem, hogy Európa lemarad versenytársaitól, az USA-tól és Japántól. Az újonnan iparosodott országok (Dél-Korea, Tajvan, Brazília, stb.) szintén kihívást jelentettek.

⁴⁵ i.m. 23. oldal

⁴⁶ i.m. 29. oldal

⁴⁷ Palánkai [1995] 227. oldal

⁴⁸ Angolul: Survey, könyv alakban publikált bizottsági dokumentum. Összesen kilenc felmérést jelent meg. European Commission [1989]: First Survey on State Aids in the European Community. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Elemzések egész sora mutatta, hogy megnőtt a műszaki rés a versenytársakhoz képest, és a Közösség rugalmatlanul követi a világgazdaság változásait. Nem volt vitatható, hogy a Közösség világgazdasági térvesztésének egyik fő oka a protekcionizmussal terhelt, töredezett belső piac. Az 1985. évi milánói csúcson elfogadott Fehér Könyv⁵⁰ az egységes belső piac megteremtését tűzte ki célul, melynek útjában a Bizottság háromféle akadályt látott: fizikait, pénzügyit és technikai. Ezeket az akadályokat – mintegy 300 intézkedéssel – 1992. december 31-ig tervezték lebontani.⁵¹

A Fehér Könyv rámutatott arra, hogy a versenypolitika területén – beleértve az állami támogatásokat is – a közösségi szabályok szigorúbb alkalmazása szükséges. A belső piaci korlátok megszüntetése igényelte a verseny szabályozására szolgáló, áttekinthető szabályok egész sorának kialakítását és érvényesítését, annak érdekében, hogy az erőforrások optimális elosztását ne gátolja a versenyellenes magatartás. A Bizottság a Közösség belső fizikai és technikai határainak felszámolását követően egyre szigorúbb politikát folytatott az állami támogatások terén annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló forrásokból ne bizonyos vállalatoknak juttassanak előnyöket, azaz ne mások rovására, és ne életképtelen tevékenységek finanszírozására pazarolják azokat, a fejlődőképes, újító és munkahelyteremtő iparágak helyett.

Egyértelmű volt, hogy a határok megnyitásával a kormányok kísértést éreznek majd arra, hogy állami támogatást nyújtsanak, hiszen ez maradt számukra azon kevés eszközök egyike, amely továbbra is rendelkezésükre állt iparuk védelmében a verseny fokozódásával szemben. A Bizottság politikája hangsúlyozta, hogy bizonyos általános – a Szerződésben elismert – célok előmozdítására (pl. kutatás-fejlesztés, környezetvédelem vagy regionális kohézió) nyújtott állami támogatások elfogadhatóak. Ez vonatkozik arra is, ha a vállalati beruházásoknak jelentős pozitív külső hatásai vannak. Ha a vállalat számára a racionális magatartás az lenne, hogy a

⁴⁹ Tsoukalis [1997] 65. oldal

⁵⁰ Európai Közösségek Bizottsága [1988]: A belső piac megvalósítása („Fehér Könyv”). Kereskedelmi Minisztérium

⁵¹ Farkas-Várnay [1997]

társadalom számára az optimálisnál kisebb beruházást hajtson végre, a kormány megfelelő támogatáspolitikával javíthat ezen a helyzeten, és arra ösztönözheti a vállalatot, hogy társadalmi szinten optimális beruházási politikát folytasson. A Bizottság azért tartotta fontosnak a belső piacon az állami támogatás szigorú ellenőrzését, mert nem ítélte megengedhetőnek azokat a támogatásokat, amelyek társadalmi előnyök biztosítása nélkül torzítják a versenyt.

Az 1986. évi Egységes Európai Okmány elismerte, hogy a belső piac működésképtelen lenne „egy olyan rendszer intézményesítése nélkül, amely biztosítja, hogy a közös piacon nem torzul a verseny” (Római Szerződés 3/g. cikk). Az aktív versenypolitika segíti az egészséges gazdasági struktúrák létrehozását és megelőzi az indokolatlan mértékű profit felhalmozódását. Ez különösen fontos a belső piac kiépítése során olyan, sokáig nem liberalizált ágazati politikákban, mint az energetika, a szállítás vagy a távközlés, amelyeket sokáig monopolisztikus helyzet jellemzett.

4.1. A szabályozás pillérei

Az állami támogatások ellenőrzésére az Európai Unióban bevezetett modell egyedülálló. A rendszer célja, hogy a gazdaságilag igazolható támogatást megkülönböztesse a nem igazolhatótól. Fontos szempont a verseny- és kereskedelem-torzítás elkerülése, ugyanakkor a versenypolitika nincs fölérendelve az Unió többi politikáinak. Azok céljainak elérése érdekében – bizonyos keretek között – lehetséges támogatások nyújtása.

Az Európai Unióban az állami támogatások szabályozása alapvetően három pilléren nyugszik. Az Európai Közösséget alapító *Római Szerződés* cikkei – elsősorban a versenyt szabályozó fejezetben a 87-89. cikkek – egyértelművé teszik, hogy az állami támogatások ellenőrzésének kizárólagos joga az Európai Bizottságot illeti meg. A Bizottság feladata az egyedi támogatások, illetve támogatási programok ellenőrzése, és annak megállapítása, hogy azok összeegyeztethetők-e a közös piac céljaival. Ugyanakkor a Szerződésben lefektetett szabályok általánosak, az ott meghatározott kivételek konkrét tartalommal való megtöltése is az *Európai*

Bizottság feladata. Az általa kiadott másodlagos joganyag⁵² képezi a szabályozás második pillérét.

Az Európai Közösségek Bíróságai öröködnék a Szerződés rendelkezéseinek betartásán. Ítéletet mondanak a Bizottság és a tagállamok, illetve a Bizottság és harmadik fél közötti vitában a támogatással kapcsolatos döntéseknek előbbi esetben a tagállamok vagy utóbbi esetben harmadik felek részéről való megtámadása esetén, illetve, ha a Bizottság tesz feljelentést a Bíróságnál, mert határozatát az érintett tagállam nem hajtotta végre⁵³. E munkája keretében a Bíróság jelentős jogértelmező tevékenységet folytat, mivel az EU jogrendszerében döntései esetjogi jelentőséggel bírnak, és részét képezik az állami támogatások szabályozásával kapcsolatos joganyagnak.

4.2. Az állami támogatás nyújtásának lehetséges esetei

A Római Szerződés 87. cikkének első bekezdésében meghatározott általános támogatásnyújtási tilalom alól a cikk második és harmadik bekezdése sorol fel mentesítési lehetőségeket. E mentesítési lehetőségek egyik csoportja automatikus, másik része a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik.

4.2.1. Automatikus mentesülési lehetőségek

A 87. cikk második bekezdése alapján automatikusan - a törvény erejénél fogva - összeegyeztethetők a közös piaccal a következő támogatások:

- *A szociális jellegű támogatások, amelyek kedvezményezettjei egyéni fogyasztók, és nem történik az áru eredetén alapuló hátrányos megkülönböztetés.*
- *A természeti katasztrófák vagy egyéb rendkívüli események következtében keletkezett károk elhárítására nyújtott támogatások. A „természeti katasztrófa” és a „rendkívüli esemény” közötti különbséget az jelenti, hogy*

⁵² Ez a joganyag a Bizottság (ritkán a Tanács) által kiadott rendeletekből, irányelvekből, határozatokból, iránymutatásokból, levelekből, közleményekből, stb. áll, melyek a Bizottság által alkalmazott megítélési gyakorlatot hivatottak kiszámíthatóvá és egyértelművé tenni.

⁵³ Az 1980-as évek elejéig a Bíróság ritkán támadta a Bizottság döntéseit és politikáját. Azóta azonban a Bíróság kritikusabb és a tagállamok, valamint az egyes tagállamok vállalkozásai egyre nagyobb hajlandóságot mutatnak a Bizottság által jóváhagyott támogatások megtámadására.

utóbbi bekövetkeztéhez bizonyos mértékben az emberi tényező is hozzájárult. Ilyen esetekben a támogatás célja a megelőző állapot (*status quo ante*) helyreállítása.⁵⁴

- *A Német Szövetségi Köztársaság azon területeinek⁵⁵ gazdasága számára nyújtott támogatások, amely területeket Németország megosztása hátrányosan érint.* E rendelkezést már az 1958-ban hatályba lépett Római Szerződés is tartalmazta. Németország újraegyesítése óta azonban nem került sor ennek a rendelkezésnek az alkalmazására. A volt NDK tartományokban nyújtott támogatásokat az Európai Bizottság a 87. cikk harmadik bekezdése alá tartozó támogatásnak, azaz a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

Az automatikus mentességek használata nem túl gyakori, az engedélyezés alapja általában a 87. cikk (3) bekezdése.

4.2.2. *A közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető támogatások⁵⁶*

A RSZ 87. cikkének harmadik bekezdése öt kategóriában hatalmazza fel a Bizottságot annak eldöntésére, hogy a nyújtott támogatás jogszerű-e vagy sem. A Bizottság ezt a hatáskörét széleskörűen, de nem korlátlanul gyakorolja. Az e bekezdés hatálya alá tartozó támogatásokra, saját gyakorlatának átláthatóbbá tétele érdekében, a Bizottság másodlagos szabályokat fogadott el.

⁵⁴ A nyolcvanas években Görögország makrogazdasági nehézségeit, bár nagyrészt a kormány hibás politikájának voltak tulajdoníthatók, úgy tekintették, mint amely önmagában indokolja az automatikus támogatást. Egy ennél újabb, és érdekesebb döntés, amely értelmében az 1992. nyarán Franciaországban lezajlott, útlezárásokkal járó közúti szállítói sztrájkot minősítették „rendkívüli esemény”-nek. A sztrájk majdnem két hétig tartott, és egyebek között azzal járt, hogy a zöldség- és gyümölcstermelők komoly veszteségeket szenvedtek, mert nem tudták termékeiket értékesíteni. Politikai okokból a francia kormány hagyta, hogy a sztrájk folytatódjon, amikor pedig úgy döntött, hogy annak véget vet, ezt két nap alatt sikerült megtennie. Mivel alapvetően a kormányon múlt, hogy a sztrájk mikor fejeződik be, az nem feltétlenül minősül „rendkívüli” eseménynek. A francia kormány kompenzációt ajánlott fel a zöldség- és gyümölcstermelőknek, amelyet először az EK Bizottsága kérdőjelezett meg, azon az alapon, hogy az működési támogatás. Amikor a francia kormány bizonyította, hogy a kompenzáció előfeltétele volt a tényleges kár, és hogy a kár és az úttorlasz között közvetlen ok-okozati összefüggés áll fenn, a Bizottság jóváhagyta a támogatást. Ebben a konkrét esetben egyéb támogatások nem kerültek engedélyezésre. E határozat jelentősége főleg abban áll, hogy a Bizottság „rendkívüli eseményként” ismert el egy sztrájk következtében létesített úttorlaszt. (A Bizottság 1995. július 26-i döntése, OJ L 34, 1996)

⁵⁵ A Római Szerződés nem specifikálja az érintett régiókat. A gyakorlatban e bekezdés hatálya alá tartoztak a Nyugat-Berlin speciális helyzete által szükségessé váló támogatások, a német törvényekben definiált "Zonenrandgebiet" (határterület) fejlődését elősegítő támogatások, a Saar-vidék integrációját megkönnyítő támogatások, valamint a menekültek, deportáltak és más háborús áldozatok támogatása.

⁵⁶ TVI információs füzetek 5. száma

A 87. cikk harmadik bekezdésében felsorolt kategóriák az alábbiak:

- a) *A szokatlanul alacsony életszínvonalú vagy jelentős foglalkoztatási gondokkal küszködő területek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatások:* E jogcímen általában beruházási támogatás nyújtására kerülhet sor, azokon a területeken, amelyek egy főre jutó GDP-je – az utolsó három év átlagában – nem haladja meg a közösségi átlag 75%-át.
- b) *A közös európai érdekű fontos tervek előmozdítására vagy egy tagállam gazdasági életében jelentős zavarok kiküszöbölésére nyújtott támogatások:* Közös, európai érdekűnek minősül egy terv, ha azt több tagállam különösen támogatja, vagy amely a tagállamok egy részének összehangolt akcióját igényli valamilyen mindannyiukat fenyegető veszéllyel szemben, mint például a környezetszennyezés.⁵⁷
- c) *Meghatározott gazdasági ágazatok vagy gazdasági területek fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatások:* E jogcímen kerül sor a nemzeti átlagnál fejletlenebb területek támogatására, horizontális célok (foglalkoztatás, képzés, környezetvédelem, kis- és középvállalkozások segítése, megmentés- és szerkezetátalakítás) támogatására, valamint bizonyos iparágak támogatási szabályainak kidolgozására (pl. autóipar, szintetikus szálipar).⁵⁸
- d) *A kultúra és a nemzeti örökség megőrzésének előmozdítására nyújtott támogatások:* E jogcím jelentős szerepet játszik a filmipar és a kultúra egyéb ágainak támogatásában.
- e) *Bármilyen más támogatási cél, amelyet a Miniszterek Tanácsa jóváhagy:* E kivétel használatára eddig csak a hajóépítő-ipar esetében került sor.

⁵⁷ Ilyennek minősült például a már korábban emlegetett Airbus-program, a Közösségen belüli biztonságos energiaellátással kapcsolatos programok vagy néhány környezetvédelmi támogatás.

⁵⁸ Az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) létrehozó 1951. évi Párizsi Szerződés rendelkezett – többek között – a szénbányászatnak és az acéliparnak nyújtható támogatások. Az ESZAK szerződés megszűnése után e támogatások is a Római Szerződés hatálya alá tartoznak.

A támogatások zöme az a) és c) pontokban meghatározott jogcímek alapján kerül jóváhagyásra. A Bizottság a mérlegelési körébe tartozó támogatásokról másodlagos szabályokat adott ki munkájának átláthatóbbá tétele érdekében.

Az állami támogatás-ellenőrzési politika a tagországok egyre szorosabb integrációjával, a piacok liberalizálásával folyamatosan szigorodik, és újabb területeket fed le. A támogatások három fő csoportba sorolhatók: a.) az elmaradott térségekben nyújtható regionális támogatások; b.) az ágazati és térségi korlátozás nélkül igénybe vehető horizontális támogatások; c.) az egyes kiemelt ágazatok támogatása.

A regionális támogatásokra vonatkozó szabályok fejlődését és összefüggéseit a Strukturális Alapokkal, tekintettel azok kiemelt szerepére Magyarország szempontjából, részletesen ismertetem a következő fejezet keretében. A horizontális és ágazati támogatásokra vonatkozó főbb szabályokat a VI. fejezet, a részletszabályokat pedig az 1. és 2. sz. mellékletek tartalmazzák.

4.3. A támogatás formája

A támogatás formájára nézve a közösségi szabályok nem tartalmazznak tételes felsorolást vagy korlátozást. A leggyakoribb formák a következők:

- vissza nem térítendő támogatás;
- kedvezményes kamatú vagy kamatmentes kölcsön;
- adókedvezmény, adómentesség, adóhitel, adóalap-csökkentés;
- állami kezességvállalás;
- ingyenes vagy kedvezményes tőkejuttatás (ha azt magánbefektető nem hajtotta volna végre);
- ingatlan vagy épület rendelkezésre bocsátása/átadása, ingyen vagy kedvező feltételekkel, beruházó számára;
- állami követelésről való teljes vagy részleges lemondás, fizetési halasztás engedélyezése;
- veszteség átvállalása vagy hasonló jellegű intézkedés.

A támogatás engedélyezhető mértékének megállapítása a támogatástartalom és a támogatási intenzitás fogalmainak segítségével történik. A támogatási intenzitás a támogatástartalom és az elszámolható költségek jelenértékének hányadosa, százalékos formában kifejezve. Egy intézkedés támogatástartalmát, azaz azt az előnyt, amelyhez a kedvezményezett jut, nem mindig egyszerű meghatározni. Az uniós előírások néhány alapesetet szabályoznak⁵⁹ (pl. vissza nem térítendő támogatás, kamatmentes hitel), de vannak olyan konstrukciók, amelyek támogatástartalma nehezen számszerűsíthető (pl. céltartalék képzési kötelezettség alóli felmentés). A vissza nem térítendő támogatásnál a támogatási elem a kifizetett támogatással egyenlő. Kamatmentes hitel esetében pedig a támogatástartalmat a meg nem fizetett kamat jelenti, amelyet a piaci kamat segítségével és az időbeni eltolódás miatti jelenértékre való átszámítással lehet meghatározni.

A támogatási mértékek az egy projekthez igénybe vett, bármely államháztartási forrásból származó összes támogatásra vonatkoznak (támogatáshalmazódás). Ha egy vállalkozás beruházási projektjéhez támogatást igényel a helyi és a központi kormányzattól is, akkor a két forrásból kapott támogatás maximális összege nem haladhatja meg az engedélyezett támogatási mértéket.

A támogatások formáját tekintve az Unióban, a feldolgozóiparban a vissza nem térítendő támogatás a leggyakoribb forma. A második leggyakoribb forma az adókedvezmény, amely az összes támogatás 26%-át éri el. Ugyanakkor az egyes tagállamok gyakorlata nagyon eltérő. Míg Dánia, Spanyolország, Luxemburg, Finnország és az Egyesült Királyság támogatásainak több mint 85%-a vissza nem térítendő támogatás formáját ölti, míg más tagállamok az adókedvezményt részesítik előnyben (Németország esetében ennek részaránya 36%, Franciaországnál 39%, Írországnál 77%).

⁵⁹ Commission Communication on the method for the application of Article 92 (3) (a) and (c) to regional aid, OJ C 212 of 12 August 1988

2. táblázat: A feldolgozóipari támogatások megoszlása a támogatás formája szerint (2001)

	(%)					
	Vissza nem térítendő támogatás	Adó-kedvezmény	Tőkejuttatás	Kamatmentes és kamatkedvezményes kölcsön	Adóhalasztás	Kezesség-vállalás
EU	63,3	26,1	0,3	6,6	0,5	3,1
B	78,7	14,9	0,2	5,5	0,3	0,4
DK	86,7	10,0	-	2,5	-	0,9
D	49,9	35,8	0,2	7,2	0,9	6,1
EL	81,2	18,7	-	0,0	-	0,1
E	88,1	-	0,7	11,1	-	0,1
F	47,1	38,7	-	10,4	0,3	3,5
IRL	18,9	76,8	4,3	-	-	0,0
I	77,9	17,5	0,3	4,1	-	0,3
L	94,3	-	-	5,7	-	-
NL	78,1	8,7	-	5,8	4,9	2,5
A	82,2	-	0,1	12,3	-	5,4
P	78,3	11,0	0,9	8,5	-	1,4
FIN	93,8	1,5	-	4,6	-	0,1
S	73,8	14,2	1,0	10,8	-	0,2
UK	96,2	2,6	1,1	0,1	-	-

Forrás: State Aid Scoreboard, Brussels, 30.4.2003, COM(2003) 225 final

4.4. Eljárási szabályok

A tagállamok támogatást csak az Európai Bizottság jóváhagyásának birtokában nyújthatnak. Az előzetes bejelentési kötelezettségről a Római Szerződés 88. cikke rendelkezik. Ha egy tagállam nem tartja be e kötelezettségét, akkor a támogatás illegálisnak, jogsértőnek és semmisnek minősül. Ha pedig a támogatás illegális és a közösségi szabályokkal sem egyeztethető össze, akkor a Bizottság betiltja azt, és a tagállam kötelessége, hogy a már folyósított támogatást a kedvezményezettekől kamatostul visszakövetelje. Az államnak még akkor is vissza kell igényelnie a támogatást, ha ez a vállalatot lehetetlen helyzetbe hozza. Ettől egyetlen esetben lehet eltekinteni, ha az érintett vállalkozás teljes egészében, jogutód nélkül megszűnik. (Az nem minősül jogutód nélküli megszűnésnek, ha a vállalkozást részben vagy egészben felvásárolják, vagy a vállalat eszközei más vállalat tulajdonába kerülnek.)

3. táblázat: Visszafizettetés alatt lévő támogatások

Helyzet 2002. márciusában	Folyamatban lévő visszafizetési döntések	Érintett összeg (millió euró)	Olyan ügyek száma, ahol a visszafizettetendő összeg nincs meghatározva
EU	69	3258	22
B	5	40	2
DK	0	0	0
D	33	1840	3
GR	1	8	0
E	16	143	13
F	6	223	1
IRL	0	0	0
I	5	1002	2
LUX	0	0	0
NL	2	<1	1
A	0	0	0
P	0	0	0
SF	0	0	0
S	0	0	0
UK	1	2	0

Forrás: State Aid Scoreboard, Brussels, 22.5.2002, COM(2002) 242 final

A közösségi szabályrendszer különbséget tesz az egyedi támogatás és az ún. támogatási program között. Ez utóbbi kategóriába tartozó támogatások esetében a támogatási program jóváhagyásakor a kedvezményezettek köre nem ismert, mert a támogatások feltételei kerülnek meghirdetésre jogszabály vagy pályázati felhívás formájában. A támogatás igénybevételének feltételeit teljesítő vállalkozások a támogatási programért felelős intézményhez nyújthatják be támogatási igényeiket. A támogatást nyújtó, a támogatási programban foglalt feltételek teljesülésének megvizsgálása és a rendelkezésre álló forrás ismeretében dönt a kedvezményezett vállalkozások köréről.

Az előzetes bejelentési kötelezettség a főszabály szerint a támogatási programokra és az egyedi támogatásokra terjed ki, tehát nem kell bejelenteni a támogatási programból nyújtott támogatásokat. (Magyarország EU-csatlakozása után például, ha a Bizottság jóváhagyja a Területfejlesztési célelőirányzatból nyújtandó támogatások szabályrendszerét, a Heves megyében e célelőirányzatra pályázatot benyújtó Fakanál Kft. támogatási kérvényét már nem kell Brüsszelben jóváhagyatni, arról a döntés nemzeti szinten születik meg.) Ugyanakkor bizonyos esetekben a támogatási program keretében és alapján nyújtandó támogatásokat

nagyságuk vagy a támogatott ágazat speciális problémái miatt – egyedileg is engedélyeztetni kell a Bizottsággal. Ennek oka, hogy ezekben az esetekben a verseny torzulásának veszélye fokozottan fenyeget, ezért a Bizottság egyedileg kívánja eldönteni, hogy merre billen a támogatás által létrehozott előnyök és hátrányok mérlege. A minden esetben bejelentendő támogatások körébe tartoznak a hajóépítő-iparnak, a szénbányászatnak és az acéliparnak nyújtandó támogatások egyes esetei, valamint a 100 millió euró feletti beruházások jelentős támogatása (részletesebben lásd V. és VI. fejezetben). (Az előző példát folytatva, ez az eset úgy szemléltethető: ha a Toyota cég 150 millió eurós Heves megyei beruházását a Területfejlesztési céllelőirányzat 45 millió euróval kívánja támogatni, e szándékot a Bizottságnak be kell jelenteni engedélyezésre a támogatás nagyságrendje miatt, és a nemzeti döntéshozóknak meg kell várniuk a brüsszeli döntést, mielőtt a támogatás folyósításáról döntenének.)

A Bizottság által kiadott formanyomtatványon megtett bejelentésnek tartalmaznia kell a támogatási tervezet leírását, a tervezett támogatások célját, formáját és mértékét, a kedvezményezett ágazatokat, a támogatásért felelős államigazgatási szervek megnevezését stb. Ennek alapján vizsgálja meg a bejelentést a Bizottság, amelynek két hónap áll a rendelkezésére, hogy véleményt mondjon a támogatási tervezetről. Ha a két hónap eltelte után a Bizottság nem reagál, a tagállam csak akkor nyújthatja a támogatást, ha erről tájékoztatja a Bizottságot és az 15 nap elteltével sem emel kifogást. Ha a Bizottság részéről kérdések merülnek fel, és a tagállamtól további információt kér, akkor a két hónapos válaszadási határidő újra életbe lép. A tapasztalatok szerint az egyszerű esetekben az eljárás általában hat hónapot vesz igénybe. Az eljárás végeztével a Bizottság dönthet úgy, hogy nincs ellenvetése, és erről a tagállamot levélben értesíti. Ha azonban a Bizottságnak kételyei merülnek fel a támogatás kompatibilitásával kapcsolatban, akkor újabb vizsgálatot (hivatalos vizsgálati eljárás) kezdeményez, amelyben a tagállamok és az érintett vállalkozások is kinyilváníthatják véleményüket. Ez a vizsgálat optimális esetben további hat hónapig tarthat, de – a tapasztalatok szerint – több évet is igénybe vehet.

4.4.1. Csoportmentességi rendeletek⁶⁰

Az 1998-ban elfogadott 994/98. számú tanácsi rendelet⁶¹ hatalmazta fel az Európai Bizottságot arra, hogy egyes támogatási területeken⁶² ún. csoportmentességi rendeleteket alkosson. A csoportmentességi rendeletek célja a Bizottság munkaterhének csökkentése és a támogatásnyújtás feltételeinek egységesítése. Lényege, hogy a Bizottság egyes területeken lemond a támogatások előzetes ellenőrzésének és jóváhagyásának eddigi kizárólagos jogáról és azt átengedi a tagállamoknak.⁶³ Ezzel egyszerűsödik az eljárás, hiszen a tagállamoknak e támogatásokat nem kell előzetesen bejelenteni, és a kedvezmény nyújtásával megvárni a Bizottság döntését, egyúttal a Bizottság munkaterhe is csökken, és kapacitásait a nagyobb volumenű támogatások ellenőrzésére fordíthatja.

Az első csoportmentességi rendeletek elfogadására – a tagállamokkal történő hosszas egyeztetés után – 2000 decemberében került sor, a *de minimis* (csekély összegű) támogatások, a képzési és a kis- és középvállalkozások támogatása terén. 2002-ben jelent meg a foglalkoztatási támogatásokról szóló csoportmentességi rendelet, amely a munkahelyteremtéshez kötött beruházások bizonyos eseteit is mentesíti. A rendeletek 2006. december 31-ig maradnak érvényben.

A tagállamok által a csoportmentességi rendeletek be nem tartása esetén a támogatást nyújtó szerv döntése megtámadható nem csak a Bizottságnál, hanem a tagállami bíróságoknál is.

Az említett tanácsi rendelet alapján a Bizottság más területeken is (pl. regionális támogatások) elfogadhatna csoportmentességi rendeleteket, de a közeljövőben nem várható újabb csoportmentességi rendelet megalkotása. A regionális támogatások terén ugyanis, ahol jogszabályi felhatalmazás alapján még lehetőség lenne csoportmentességi rendelet megalkotására, a Bizottság nem akarja kiengedni kezéből az előzetes ellenőrzést. Egyidejűleg folyik a jelenlegi rendeletek

⁶⁰ TVI információs füzetek 5. szám

⁶¹ OJ L 142, 1998.05.14. – EEC/Euratom regulations No 994/98 of 07/05/1998 on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid

⁶² *De minimis* támogatás, kis- és középvállalkozások, kutatás-fejlesztés, környezetvédelem, foglalkoztatás és képzés támogatása, regionális támogatások.

⁶³ Hasonló csoportmentességi rendeletek évek óta léteznek a vállalati verseny (anti-tröszt) területén.

módosítása, kiterjesztése (pl. a kis- és középvállalkozásokról szóló csoportmentességi rendelet a jövőben várhatóan mentesíteni fogja e vállalkozások kutatás-fejlesztési célú támogatásait is).

A fenti folyamat azzal jár, hogy a Bizottság hatásköre decentralizálásra kerül. A Bizottság nagyobb erőket koncentrálhat az új területek (pl. kockázati tőke, adóintézkedések, kultúra, közszolgáltatás) támogatási szabályainak kidolgozására, és alkalmazásának kikényszerítésére, valamint a verseny szempontjából kiemelt jelentőségű ügyekre (pl. a munkahelyteremtéshez nem kapcsolódó beruházás, vagy a 100 millió euró feletti nagyberuházás, a nagyvállalatok kutatás-fejlesztési támogatása, a környezetvédelemi támogatások és a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások).

4.5. Az állami támogatási kiadások közösségi szintű nyomon követése

4.5.1. A Scoreboard

A belső piac kiteljesítését célul tűző, 1985-ben elfogadott Fehér Könyv kapcsán merült fel először az az igény, hogy a versenypolitika céljaira pontos kimutatás készüljön a tagállamok által adott támogatások mértékéről, megoszlásáról. Az első felmérés⁶⁴ az 1981-86 közötti időszakot fedte le. Az utolsó, felmérés formájában készült dokumentum a 2001-ben készített kilencedik felmérés az 1997-1999. éveket öleli fel. A felméréseket a Bizottság – a tagállamoktól kapott adatok és a jóváhagyási folyamat során szerzett információk alapján – állította össze évenként. Az Európai Unió tagállamainak gazdaságában a hangsúly korábban a feldolgozóiparon volt, míg jelenleg az Unió szolgáltatás-vezérelt, így a 9. felmérés fokozatosan helyezte át a hangsúlyt az ezekben az ágazatokban nyújtott állami támogatások bemutatására. Az utolsó felmérés a feldolgozóipar mellett tartalmazta a mezőgazdaságnak és halászatnak, a szolgáltatási szektornak, a szállítási ágazatnak, a kultúra, a foglalkoztatás és a képzés céljaira, valamint a szénbányászatnak nyújtott támogatásokat is.

⁶⁴ Angolul: Survey, könyv alakban publikált bizottsági dokumentum. Eddig kilenc darab jelent meg belőle.

A transzparencia növelése és a hatékonyság mérésének bevezetése jegyében, a lisszaboni folyamat keretében (lásd 4.6.2.), a belső piacra vonatkozó irányelvek és szabályok alkalmazását nyomon követő, már több éve rendszeresen megjelenő belső piaci jelentés, az ún. „Belső piaci Scoreboard” publikálásának kedvező tapasztalatai alapján Mario Monti versenypolitikai biztos kezdeményezésére 2001-től az Európai Bizottság közzéteszi az Állami Támogatások Összefoglaló Jelentését (State Aid Scoreboard-ot, a továbbiakban Scoreboardot) is. A jelentés három „dimenzió” szerint (a támogatás formája, nyújtója és célja) értékeli a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokat, tagállamonként és az Unió egészére nézve.

A Scoreboard bemutatja a feldolgozóiparban, a szénbányászatban, a szállításban, a szolgáltatási szektorban, valamint a mezőgazdaság és halászat terén tevékenykedő vállalkozások részére a nemzeti, tagállami forrásból nyújtott támogatásokat. (Így nem tartalmazza a közösségi forrásból nyújtott támogatásokat, nevezetesen a közös agrárpolitika, a strukturális alapok és a kohéziós alap keretében odaítélt összegeket.)

A Scoreboard összeállításának célja az volt, hogy a döntéshozók (és a közvélemény) még világosabb képet kapjanak a tagállamok által követett és a szabad versenyre hatással levő állami támogatási gyakorlatról, a támogatási összegek nagyságáról és belső szerkezetéről egyaránt.

A 2001 júliusában kiadott első Scoreboard az 1996-tól 2000-ig terjedő időszakra vonatkozó adatokat foglalta össze. Ettől kezdődően a Scoreboardnak évi két kiadása jelent/jelenik meg, egy tavasszal és egy ősszel. A 2003 áprilisában megjelent ötödik szám az 1997-2001. időszakban az Európai Unió tagállamaiban a vállalkozásoknak nyújtott támogatásokat foglalja össze.⁶⁵

2002 novemberében megjelent a „A tagjelölt országok állami támogatásairól” szóló Scoreboard is, első kísérletként a tizenkét ország állami támogatási helyzetének összefoglaló bemutatására és a tagországokkal való összehasonlítására.

⁶⁵ A Scoreboard-ot évente kétszer frissíti a Bizottság. A fentiek alapjául szolgáló adatok elérhetők a brüsszeli Bizottság honlapján, az alábbi címen http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/

4.5.2. A lisszaboni folyamat

A gazdasági unió további kiépítése, az európai integráció országai versenyképességének javítása, az európai polgárok jólétének növelése és a globalizációból adódó kihívások kezelése érdekében az Európai Tanács 2000 márciusi lisszaboni ülésén a tagállamok új stratégiát indítottak útjára. A lisszaboni stratégiaként meghirdetett koncepció a foglalkoztatás, a gazdasági reformok és a szociális kohézió megerősítését célozza a tudásalapú társadalom kiépítésével párhuzamosan. E komplex stratégia központi célkitűzése, hogy 2010-ig az Uniót a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegye, amely képes a fenntartható fejlődésre, miközben nagyobb szociális kohézióval több és jobb munkahelyeket teremt.

A lisszaboni stratégia követelményként fogalmazta meg az Unióban az állami támogatások szintjének csökkentését, és az ágazati támogatások felváltását horizontális és regionális támogatással. A 2001 márciusi stockholmi Európai Tanács ülésén erről konkrét döntés született, amely szerint 2003-ra a tagállamoknak a támogatásokat transzparenssebbé kell tenni, és be kell mutatniuk, hogy nyújtott támogatásaik a GDP arányában csökkennek. Emellett lényeges az is, hogy a közösségi érdeket szolgáló horizontális célok támogatása előtérbe kerüljön, beleértve a kohézió erősítését.

Az Európai Tanács 2002 márciusi barcelonai ülése megerősítette a Stockholmban elfogadott határozatot, kiegészítve azzal, hogy az állami támogatásoknak meghatározott piaci hiányosságok megszüntetését kell szolgálniuk.

A hatékonyság mérése tekintetében a Bizottság a Scoreboard-okban már megkísérelte ráirányítani a figyelmet annak mérlegelésére, hogy az állami támogatás minden esetben a legmegfelelőbb eszköz-e a piaci hiányosságok orvoslására. A támogatás hatékonyságának mérésére ugyanakkor a tagállamoknak kell megfelelő mutatószámokat kidolgozniuk, a Bizottság ehhez csak a véleménycserére alkalmas fórumok megszervezésével tud hozzájárulni. Emellett a Bizottság külső tanácsadók segítségével kíván tanulmányt készíteni annak módszertanáról, hogy miként lehet felmérni azt, hogy a különféle támogatási célok

elérésében az egyes támogatási formák milyen szerepet játszanak. Tervezi olyan általános mutatószámok kidolgoztatását is, amelyek megkönnyítik a támogatások hatékonyságának mérését. A cél olyan feltétel-lista felállítása, amely segít megállapítani, hogy mely támogatások hatékonyak, és melyek kevésbé hatékonyak.

A munka meglehetősen komplex, vannak olyan tagállamok (pl. Egyesült Királyság), amelyek a hatékonyság mérésére már a támogatási programok tervezésének szakaszában különös figyelmet fordítanak. A tagállamok többsége azonban még nem dolgozott ki rendszert a támogatások hatékonyságának mérésére, így a Bizottság által elindított folyamat esetükben a támogatási programjaik alkotta rendszer újragondolását is szükségessé teheti. Magyarország előreláthatóan az utóbbi tagállamok csoportjába fog tartozni.

A következő két fejezetben az állami támogatási szabályok fejlődését vizsgálom. Az egyes támogatási célokkal, különös tekintettel a regionális politikára, kapcsolatos bizottsági politika fejlődésének, alakulásának elemzésével az a célom, hogy bemutassam, hogy milyen hatások és kihívások formálták a Bizottság politikáját ezeken területeken. A fejlődés nyomon követése elősegíti a mostani rendszer egyes elemeinek jobb megértését, és feltárja azokat a lehetőségeket, amelyekkel a tagállamok éltek céljaik elérése érdekében. Magyarország számára tanulságul szolgálhat a tekintetben, hogy egy folyamatosan fejlődő és változó politikáról van szó, amely figyelemmel volt és van az Unióban az egyéb politikák terén megmutatkozó problémákra, feladatokra.

V. Az állami támogatási ellenőrzési politika és a regionális támogatások

Ebben a fejezetben az elmaradott térségek felzárkózását segítő ún. regionális támogatásokkal kapcsolatos közösségi szabályozás fejlődését, és a közösségi regionális politikával (az annak eszközeit megtestesítő strukturális alapokkal) való összefüggéseit mutatom be Wishlade, Fiona G. *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union* c. könyvének gondolatmenetét követve.

E témakör azért került vizsgálódásom középpontjába, mert Magyarország számára jelenleg és az elkövetkezendő években is várhatóan ez lesz a legjelentősebb az Unió által engedélyezett támogatási kategóriák közül. (2001-ben Magyarországon a feldolgozóiparban tevékenykedő vállalkozásoknak nyújtott összes támogatás 88%-a a közösségi értelemben vett regionális célt szolgálta.)

A regionális támogatás uniós meghatározása és értelmezése szerint a támogatásnyújtása a közösségi, illetve a nemzeti átlagos fejlettségi szinttől elmaradott térségekben lehetséges, (esetleg egy-egy ország egészében, ha az ország csupa ilyen térségből áll), főleg beruházások támogatása formájában. Jelenleg regionális támogatásra jogosult például Görögország, Írország és Portugália egész területe, és a 2004. májusában a csatlakozó országok számottevő részének is joga lesz teljes területén ilyen támogatások nyújtására.

A Római Szerződés preambuluma értelmében a szerződő felek egyetértettek abban a szándékban, hogy „...megerősítik gazdaságaik egységét, és biztosítják azok harmonikus fejlődését a különböző régiók között fennálló különbségek csökkentése és a kevésbé kedvező helyzetű régiók elmaradottságának mérséklése révén.” Ugyanakkor az 1957-ben kötött Szerződés még nem rendelkezett a közös regionális politikáról. Voltak azonban olyan politikák és ezekhez rendelt eszközök, amelyek explicit vagy implicit módon hatottak a regionális fejlesztésre. Ilyen például a közös agrárpolitika, az Európai Szociális Alap és az Európai Beruházási Bank tevékenysége. A Szerződés külön jegyzőkönyvben ismerte el az olasz Mezzogiorno sajátos problémáit, és a felzárkóztatására vonatkozó tízéves gazdaság-bővítő program megvalósulását a tagállamok közös érdekének minősítette.

Az ötvenes évek végén, a hatvanas évek folyamán a Bizottság számos kísérletet tett a közös regionális politika kialakítására, de erre az Egyesült Királyság 1973. évi csatlakozásáig nem került sor. Ekkor Anglia ugyanis – tekintettel arra, hogy a közös agrárpolitikából csak minimálisan részesedett – követelte, hogy közösségi forrásokhoz juthasson hanyatló ipari területei fejlődésének elősegítésére.

5.1. A regionális támogatások szabályozása és ellenőrzése a hetvenes és nyolcvanas években

5.1.1. A szabályozás kialakulása

A hetvenes évek elején a gazdasági növekedés és a nemzetközi, illetve a Közösségen belüli verseny erősödése következtében, illetve a Közösség tagállamai gazdaságában és a foglalkoztatási struktúrájában jelentős változások következtek be. E változások azonban nem jártak együtt az egyes régiók közötti jövedelmi és foglalkoztatási különbségek csökkenésével, azaz ezek a különbségek változatlanul fennmaradtak. A közös piac fejlődésével egyre több vállalat kezdte számításba venni új beruházások lehetséges helyszínéként – saját országa helyett – a Közösség más területeit. A régiók versenyezni kezdtek a beruházásokért. Az „egymásra licitálás” eredményeként a nemzeti területfejlesztési politikák egyre költségesebbek lettek, miközben nem haladt előre a regionális hátrányok felszámolása. A regionális politikák hatékonyságának növelése és a verseny tisztaságának megőrzése érdekében egyre inkább szükségessé vált a Bizottság beavatkozása a regionális támogatások közösségi szintű összehangolása érdekében.

A közösségi regionális politikáról készült 1969. évi bizottsági memorandum alapvető célként határozta meg a támogatáspolitikai terén a nagyobb harmonizációt, amelyet a hasonló jellemzőkkel rendelkező régiók azonos mértékű támogatásával szándékozott megvalósítani. Kiindulópontként a régiókat három kategóriába (iparosodott, félig iparosodott és túlsúlyban mezőgazdasági) sorolták. Az is felvetődött, hogy a régióknak az életszínvonalát, a foglalkoztatási szintjét, a növekedési potenciálját is figyelembe kell venni a kategóriák kialakítása során, amellett, hogy kialakításra kerülnek azok a feltételek, amelyek biztosítják az életképes tevékenységeknek az adott területre vonzását. Ez a rendszer teljes

egészében soha nem került alkalmazásra az állami támogatások terén, de egyes elemei bevezetésre kerültek a strukturális alapok alkalmazásának 1988. évi reformjával létrehozott rendszerbe (pl. az elmaradott térségek felzárkózását szolgáló 1. célkitűzés, az ipari hanyatlástól sújtott 2. célkitűzés alá tartozó területek vagy a vidékfejlesztés szempontjából kiemelt 5b. területek kijelölése és kezelési módja a regionális politikában).

A politikák összehangolását az is motiválta, hogy a hetvenes évekre számos kulcságazat szerkezetátalakítása vált szükségessé, és a hagyományos iparágak hanyatlását a tagállamok külföldi, főleg amerikai tőke bevonásával történő fejlesztésével próbálták ellensúlyozni. Ennek egyik fontos eszköze volt az állami támogatások nyújtása. 1968-ban a Bizottság azt javasolta a tagállamoknak, hogy az általános támogatási programok alapján nyújtott kiemelkedő összegű támogatási esetek kerüljenek előzetes bejelentésre, annak érdekében, hogy a Bizottság megítélhesse azok hatását a versenyre és a kereskedelemre. A javaslatot hatból négy tagállam támogatta, Olaszországnak és Franciaországnak azonban eleinte más elképzelései voltak: a támogatási programok összehangolásának szükségességét helyezték előtérbe. Javaslatuk lényege az volt, hogy a támogatási intenzitásokat maximálják a központi régiókban („central regions”). A periférikus régiók Olaszországban a Mezzogiorno, Franciaországban az akkor iparfejlesztési támogatásra jogosult területek, Németországban pedig az NDK-val határos területek és Nyugat-Berlin voltak, így a központi régióknak a nem periférikus régiókat nevezték. A tagállamokkal folytatott tárgyalások eredményeként a regionális támogatási programok fokozatos összehangolásának és átalakításának alapelvei kialakításra kerültek az 1971. évi bizottsági közleményben⁶⁶. Ezeket az alapelveket a következő harminc évben továbbfejlesztették és módosították, részben a tapasztalatok, részben pedig a célokban bekövetkezett változások alapján.

Az 1971. évi bizottsági közleményben szereplő alapelvek célja a támogatási verseny kialakulásának megakadályozása volt. Az alapelvek 1972-től kerültek alkalmazásra az ún. központi vagy ipari régiókban. A hatályos támogatási

⁶⁶ Council Resolution of 20 October 1971 on General systems of Regional Aid (OJ C 111 of 4 November 1971)

programokat egy év alatt az új alapelvekhez kellett igazítani. A periférikus régiók tekintetében azonban 1975-ig kellett várni a közös szabályozás kialakítására. Az alapelvek a következők⁶⁷ voltak:

- *Maximális támogatási intenzitás megállapítása:* A közlemény 20%-ot javasolt felső határként, hangsúlyozva, hogy ez a maximális mérték, és nem alkalmazható minden központi régióra. A tagállamok az egyes területek fejlettségi szintjével összhangban állapítsák meg az alkalmazandó támogatási mértéket. A támogatásnak az adózás után fennmaradó összegét kellett figyelembe venni, kiküszöbölve így a tagállamok eltérő társasági adókulcsai okozta torzítást (nettó támogatási egyenérték).
- *Átláthatóság:* azok a támogatások minősültek átláthatónak, amelyeknél a támogatás és a beruházás aránya százalékos formában kifejezhető volt. . Ha ez az arány nem volt számszerűsíthető, akkor a támogatás nem minősült átláthatónak. A nem átlátható támogatási programokat a tagállamoknak meg kellett szüntetniük, ugyanis az átláthatóság a támogatások összehasonlíthatóságának és értékelhetőségének egyik alapfeltétele.
- *Regionális sajátosság:* A közlemény alapján – Luxemburgot kivéve – egy tagállam egész területe nem volt támogatható regionális támogatással. Földrajzilag vagy valamely mutatószámhoz viszonyítva a tagállamoknak meg kellett határozni azokat a térségeket, amelyeket kedvezményezni akartak (regionális térkép vagy regionális támogatási térkép), de ezek nem lehettek túl kicsi egységek. (A kisméretű területek támogatása ugyanis nem hatott volna megfelelő mértékben a régió egészének növekedésére.) A támogatási mértékeket régióként világosan meg kellett határozni. A hatóságoknak differenciálniuk kellett a megoldani kívánt regionális probléma sajátossága, nagysága és sürgőssége alapján. A Bizottság fenntartotta magának a jogot az esetek egyedi elbírálására, hogy megállapíthassa: hogy a tagállam által orvosolni kívánt helyzet igazolja-e a támogatás

⁶⁷ Commission of ECSC, EEC and EAEC: First Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, April 1972)

szükségességét, és a javasolt mérték összhangban áll-e a probléma komolyságával.

- *Ágazati következmények:* A regionális támogatási programok keretében az egyes ágazatokat kedvezményező támogatási alprogramok bejelentéskötelesek voltak. Emellett a tagállamoknak statisztikákat kellett szolgáltatniuk a regionális támogatások ágazati megoszlásáról.

A Szerződés 87. cikkének (3) a) és c) bekezdése egyaránt lehetőséget ad a Bizottságnak a regionális támogatások engedélyezésére, ennek ellenére a nyolcvanas évek végéig a Bizottság döntéseiben általában csak a c) kivételt használta hivatkozási alapként.

A jelentős összegű támogatási esetek ellenőrzése utólagos volt. A működési támogatásokat a Bizottság nem tartotta összeegyeztethetőnek a közösségi szabályokkal. (Nem fogadta el azt az „aggodalmat”, amely szerint a támogatás hiányában az ellátás biztonsága kerül veszélybe, vagy szociális problémák léphetnek fel.) A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy a működési támogatások a nem hatékony termelési módszereket „fagyasztják be”, illetve hozzájárulnak az infláció növekedéséhez is a költségvetésnek okozott kiadásokkal.

Az 1973. évi bővítéskor a regionális támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket kiterjesztették a három új csatlakozó államra. Az Egyesült Királyság esetében némi vitára adott okot, hogy ott akkoriban a területfejlesztés szempontjából négy kategória volt: a speciális fejlesztésre szoruló területek („special development areas”), a fejlesztésre szoruló területek („development area”), a közbülső területek („intermediate areas”) és Észak-Írország. Emellett voltak támogatásra nem szoruló területek⁶⁸ is. Anglia azt szerette volna, ha csak a közbülső területek minősülnek a közösségi korlátozások hatálya alá tartozó központi régió részének. Franciaország és Olaszország ezzel nem értett egyet, de végül elfogadták az angol javaslatot. Ennek megfelelően az 1973-ban kiadott alapelvek⁶⁹ az 1971. évi alapelveket erősítik meg, azzal, hogy Írország egésze és Dánia bizonyos, főleg északi területei

⁶⁸ Ezeket a területeket a 1972. évi brit ipari törvény jelölte ki.

⁶⁹ COM (73) 1110 of 27 June 1973

periférikus régióknak minősültek, míg Dánia nagy része és Anglia közbülső, illetve támogatásra nem szoruló területei a központi régió részei lettek.

Az 1973. évi alapelvek továbbra is csak a központi régiókra tartalmaztak korlátozást, de kimondták, hogy a periférikus régiókra is létre kell hozni a közösségi szintű szabályozást. Erre 1975-ben került sor, amikor a régiókat öt kategóriába sorolták, és azokra maximális támogatási intenzitást határoztak meg. A maximális támogatási intenzitás a tárgyi eszköz beruházás (telek, épület, gépek, berendezések) arányában volt értendő.

4. táblázat: Maximális támogatási intenzitás az 1975. évi alapelvek szerint

Csoport	Érintett régiók	Maximális támogatási intenzitás ^{70*}
1.	Írország, Mezzogiorno, Észak Írország	az 1975. január 1-jén hatályos maximális támogatási intenzitás
2.	Nyugat-Berlin és a határterületek	Határterületek: 25% Nyugat Berlin: az 1975. január 1-jén hatályos maximális támogatási intenzitás
3.	Franciaország és Olaszország kijelölt területei, valami az Egyesült Királyság támogatásra jogosult területei	30%, amit 3 év alatt kellett bevezetni
4.	Dánia támogatásra jogosult területei	25%
5.	Egyéb régiók	20%

Forrás: Wishlade, Fiona G. [2003]: *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union* 43. oldal

* Egyedileg be kellett jelenteni azokat a támogatásokat, ahol a támogatási intenzitás meghaladta a 35%-ot és a beruházás összege a 25 millió eurót.

A regionális támogatások közösségi szabályozásának következő lépcsőjét az 1979. évi alapelvek⁷¹ jelentették. Az 1970-es éveket jellemző magas munkanélküliség hatására – alternatívaként – bevezették a munkahelyteremtés arányában meghatározott támogatási mértéket. Az egyes régiók maximális támogatási mértékei is némileg átrendeződtek, illetve az átláthatóság növelése érdekében a legelmaradottabb régiókban is felső korlátot állapítottak meg.

⁷⁰ Nettó támogatási egyenértékben, azaz a tagállamonként eltérő adómértékek okozta torzítást megpróbálták korrigálni. Nettó támogatási egyenérték = Bruttó támogatási egyenérték * (1 – a támogatás után a költségvetésbe visszafizetendő adó kulcsa)

⁷¹ OJ C 31 of 3 February 1979

5. táblázat: Maximális támogatási intenzitás az 1979. évi alapelvek szerint

Érintett régiók	Maximális támogatási intenzitás ⁷²	Létrehozott munkahelyenként nyújtható támogatás
Írország, Mezzogiorno, Észak Írország, Nyugat-Berlin és a Francia tengeren túli területek	75%	13 000 euró
Franciaország és Olaszország kijelölt területei, valami az Egyesült Királyság támogatásra jogosult területei	30%	5 500 euró, de maximum a tárgyi eszköz beruházás 40%-a
Dánia támogatásra jogosult területei és szigetei, valamint Németország határterületei	25%	4 500 euró, de maximum a tárgyi eszköz beruházás 30%-a
Egyéb régiók	20%	3 500 euró, de maximum a tárgyi eszköz beruházás 25%-a

Forrás: Wislade, Fiona G. [2003]: *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union* 44. oldal

Annak érdekében, hogy elkerüljék a magas munkaigényű ágazatok túlzott ösztönzését, az egy munkahely létrehozásához adható maximális támogatás korlátozása mellett – a legelmaradottabb területek kivételével – a tárgyi eszköz beruházás arányában is megállapításra került egy abszolút korlát. Ez az abszolút limit nem vonatkozott a szolgáltatási ágazatra.

A fenti modellel kapcsolatban problémát okozott, hogy az nem vette figyelembe, hogy az egyes tagállamokban eltérőek a munkaerő költségei, így az alacsonyabb költségű országok kedvezőbb helyzetbe kerültek. A másik probléma az volt, hogy az egy munkahely létrehozására adható támogatási összeg nem került módosításra (növelésre) az infláció arányában, ami ahhoz vezetett, hogy a munkahelyteremtés alapján számított támogatás népszerűsége fokozatosan csökkent.

Az 1979. évi alapelvekben a Bizottság megerősítette fenntartásait a működési támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, és magára vállalta, hogy három éven belül meghatározza azokat a feltételeket –ha talál ilyeneket – amelyek mellett a működési támogatást elfogadhatónak tartja. Megjegyzendő, hogy a Bizottság nem követelte az összes működési támogatás megszüntetését, csak újak bevezetését nem engedélyezte. Az akkor létező működési támogatások nyújthatók voltak, de az összegük, a területi lefedettség és az eredetileg megállapított időtartam nem volt növelhető.

⁷² Nettó támogatási egyenértékben

Az 1979. évi alapelvek engedélyezték a vállalatok áttelepítési költségeinek 100%-ban való megtérítését vagy az áttelepített eszközök vagy munkahelyek fenti táblázat szerinti támogatását. A mobil beruházások ezt a rendelkezés maximálisan igyekeztek kihasználni, újabb és újabb áttelepülésekkel. Ennek hatására a Bizottság gyökeresen megváltoztatta az áttelepülés támogathatóságával kapcsolatos álláspontját.

5.1.2. A Bizottság ellenőrzési gyakorlata a hetvenes években

A hetvenes években a Bizottság ellenőrzése nem volt szisztematikus, és csak néhány esetben sikerült rákényszeríteni a tagállamokat, hogy regionális támogatási programjaikat változtassák meg. Belgium például 1970-ben bővíteni akarta az elmaradott térségeinek listáját. A Bizottság a tervezett változtatással kapcsolatban eljárást indított. Az eljárást lezáró 1972. évi határozat⁷³ nem engedélyezte az elmaradott térségek listájának bővítését, sőt felszólította Belgiumot, hogy a meglévő elmaradott térségeket is bontsa két csoportra, és a problémákkal összhangban álló, eltérő maximális támogatási mértékeket állapítson meg.

A támogatható területek meghatározása (regionális térkép) a tagállamok saját korábban meghatározott lehatárolásai alapján történt, a közösségi szinttől való elmaradottságot nem vizsgálták. A Bizottság beavatkozásai a központi régiókra koncentráltak. A Bizottság határozatainak végrehajtása nehezen ment: Belgiumot például 1972-ben szólította fel, hogy mutassa be regionális térképét, ám erre 1980-ig nem került sor, annak ellenére, hogy a felszólítást minden évben megismételte a Bizottság.

Egyes esetekben a Bizottság az érintett tagállamokra bízta a felmerült problémák rendezését. Az V. Versenypolitikai jelentés⁷⁴ tanúsága szerint Dánia sérelmezte, hogy a dán-német határ két oldalán eltérő a maximális támogatás mértéke (Dániában 13%, Németországban 19%), és ez hátrányos gazdasági és társadalmi

⁷³ OJ L 105, 4 May 1972 and L 106, 5 May 1972

⁷⁴ Commission of ECSC, EEC and EAEC: Fifth Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, 1976)

következményekkel jár a dán határterületek számára. A Bizottság a probléma rendezését a két tagállamra bízta.

Az 1975. évi alapelvek bevezetésével, amelyek kiterjesztették az összehangolási törekvést a Közösség egész területére, a Bizottság beavatkozási hatásköre és a nemzeti regionális támogatási programok kialakításában játszott szerepe jelentősen megnőtt. A támogatandó területekről való döntéskor a Bizottság az adott terület fejlettségét közösségi szinten (is) vizsgálta, annak ellenére, hogy nem álltak rendelkezésre megfelelő részletezettségű, tartalmú és egymással összehasonlítható statisztikai adatok.⁷⁵ 1977-ben a Bizottság döntött a dán regionális támogatási programról. A döntését alátámasztó indoklásában bemutatta a támogatni kívánt területek és Dánia fejlettségét a többi tagállamhoz képest, és ennek alapján egyes térségekben a támogatást csak két évre engedélyezte. A jelentős támogatások esetében egyedi előzetes bejelentési és a program egésze vonatkozásában éves jelentési kötelezettséget írt elő.

A Bizottság akkori „magatartása”, a regionális probléma részletes elemzése és a támogatható területek arányának csökkentése, megfelel a jelenlegi gyakorlatának.

A Bizottság beavatkozása nem csak a támogatható területek meghatározásából állt. Emellett fellépett a beruházás-ösztönzési célú működési támogatások ellen is. Hollandia például támogatást nyújtott minden beruházási tevékenységhez, így a szintentartó beruházásokhoz is. A Bizottság véleménye szerint a szintentartás támogatása csökkenti a vállalatok működési költségeit, és nem ösztönzi őket arra, hogy a piaci feltételekhez alkalmazkodjanak, ezért az nem egyeztethető össze a Római Szerződéssel.

A hetvenes években csatlakozó országok esetében a Bizottság „kikényszerítette” regionális támogatási programjaik megváltoztatását, különösen a támogatási forma tekintetében. Így az Egyesült Királyság a területfejlesztési céllal nyújtott működési támogatást – a Bizottság nyomására – beruházási támogatássá alakította át. Írország a nemzeti iparpolitika legfontosabb eszközének, a „Exporthoz kapcsolódó adókedvezmény” megváltoztatására kényszerült. Az export támogatása a szabad

⁷⁵ Commission of ECSC, EEC and EAEC: Seventh Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, 1978)

versenyt leginkább sértő eszközök egyike, amelynek alkalmazása kezdetektől fogva tilos volt a Közösségben. A változtatást enyhítette, hogy a Bizottság 1990-ig engedélyezte az eredetileg 20 évre engedélyezett adókedvezmények „kifutását”, de 1981-től már nem lehetett új jogot szerezni a kedvezményre. Emellett Írország a feldolgozóipar társasági adókulcsát egységen 10%-ban állapította meg, függetlenül attól, hogy a termékeket belföldön vagy külföldön adták el. Ellentétben jelenlegi gyakorlatával⁷⁶, a Bizottság abban az időben a feldolgozóiparra vonatkozó alacsonyabb társasági adókulcsot nem minősítette állami támogatásnak. Ennek két oka lehetett, egyrészt politikai szempontból nem lett volna elfogadható, hogy a fejletlen Írország legfontosabb támogatási programjának leállításával párhuzamosan a Bizottság megakadályozza, hogy azt helyettesítő intézkedést vezessenek be. Másrészt Írország akkori fejlettségi szintje „elnezőbbé” tette a Bizottságot.

A Bizottság Görögországot is „rákényszerítette” 1981. évi csatlakozásakor, hogy szüntesse meg regionális célú export- és működési támogatásait.

A támogatási mértékek tekintetében a Bizottság átvette az eredetileg tagállami szinten kialakított mértékeket, és nem törekedett arra, hogy ezeket a mértékeket egységesítse.

5.1.3. A regionális támogatások ellenőrzése a nyolcvanas években

Az 1981. évről szóló XI. Versenypolitikai jelentésben⁷⁷ a Bizottság kifejtette, hogy az emelkedő munkanélküliség és infláció, valamint a növekedési ráta csökkenése nemcsak késleltette a régiók közötti különbségek felszámolását, hanem azok növekedtek is. A Bizottság felismerte, hogy ha a támogatásokat közösségi szinten nem koordinálják, akkor az egyes területeken az állami szerepvállalásnak köszönhető fejlődés más régiók problémáit növelheti. A Bizottság hangsúlyozta, hogy egyrészt a leginkább virágzó területeken nem lehet olyan támogatást nyújtani, amely torzíthatja a versenyt, illetve gátolhatja a közös piac szabályos működését. Másrészt viszont meg kell tenni mindent annak érdekében, hogy a leginkább

⁷⁶ 1998-ban a 10%-os feldolgozóipari társasági adókulcsot a Bizottság tiltott működési támogatásnak minősítette és annak megváltoztatását írta elő.

⁷⁷ Commission of ECSC, EEC and EAEC: Eleventh Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, 1982)

elmaradott régiók felzárkózzanak. Ezzel a támogatások fejletlen területekre való összpontosítását kívánták ösztönözni.

A fentieknek megfelelően a regionális támogatásokra jogosult területek kiválasztására vonatkozó szabályok szigorodtak. A támogatható területek meghatározása során azoknak a közösségi szinthez viszonyított fejlettségét is figyelembe vette a Bizottság. A fő mutatószámok az egy főre jutó GDP és a munkanélküliség nagysága voltak, de a területek nemzeti szintű fejlettségének elbírálásához foglalkoztatási, migrációs, demográfiai, népsűrűségi, termelékenységi adatok is figyelembe vételre kerültek, a gazdasági szerkezet és a beruházások nagysága mellett, a további differenciálás érdekében. Ez a megközelítés képezte később az alapját a Bizottság által a 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó, nemzeti szinten elmaradott térségek kiválasztási módszertanának.

Összefoglalva megállapítható, hogy viszonylag rövid idő alatt alapvető elmozdulás következett be nemzeti szinten, a hazai viszonyok alapján a tagállamok által meghatározott regionális térképektől kiindulva a közösségi átlagos fejlettségi szinthez viszonyító elemzés alapján a Bizottság hathatós közreműködésével definiált regionális térképekig. Ez a folyamat igazolja a közösségi regionális politikának a jelentőségét az integrálódó modern világban.

Korábbi gyakorlatát követve a Bizottság az „ibériai bővítéskor” is górcső alá vette a csatlakozók regionális támogatási programjait. Spanyolország 1985-ben, csatlakozása előtt új regionális ösztönző-csomagot vezetett be két okból. Egyrészt, hogy az addigi exporttámogatásokkal tarkított gyakorlatát a közösségi szabályokhoz igazítsa, másrészt, hogy növelje az ország „mobil” beruházásokat vonzó képességét. Az új törvény alapján vissza nem térítendő támogatást, kamattámogatást és hitel visszafizetési támogatást lehetett volna nyújtani és mód lett volna a társadalombiztosítási járulék elengedésére is. E két támogatási forma azonban nem élhetett tovább a csatlakozás után, mert a Bizottság ezt működési támogatásnak minősítette, és határozottan tiltotta.

5.1.4. Az általános beruházás ösztönzési célú támogatási programok a hetvenes és nyolcvanas években

A hatvanas években a Bizottság már kísérletet tett a regionális támogatások ellenőrzésére, beleértve az általános beruházási támogatási programokból nyújtott jelentős összegű esetek egyedi vizsgálatát. Ez akkor megghiúsult és helyette a tagállamok nemzeti regionális térképe lett az alapja a regionális támogatások nyújtásának. A jelentős összegű beruházásokról a Bizottság utólag értesült.

A tagállamokban fontos szerepet töltöttek be az ún. általános támogatási programok, amelyek a vállalatok modernizációs, adaptációs és növekedés ösztönzési céljainak a megvalósításában segítettek. Ezeket a programokat ágazati és regionális megkülönböztetés nélkül alkalmazták. A Bizottság véleménye szerint e támogatási programok nem egyeztethetők össze a Római Szerződéssel, mert hatásukat nem lehet értékelni. Ezért a Bizottság arra ösztönözte a tagállamokat, hogy az általános támogatási programokat alakítsák át olyan eszközökké, amelyek valamilyen speciális probléma megoldását célozzák.

Mivel az általános támogatási programok megszüntetése a tagállamok ellenállásába ütközött, kompromisszumos megoldásként az általános célú támogatások előzetes engedélyezése került bevezetésre. Kivételes körülmények között a Bizottság engedélyezte azokat az általános támogatási programokat, amikor elbírálható volt a támogatásnak a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt hatása, és az nem ütközött a közösségi érdekekkel. 1971-ben például, amikor az olasz gazdaság súlyos válságba került (a termelés növekedésének üteme csökkent, a munkanélküliség növekedett és a beruházási ütem erőteljesen visszaesett), a Bizottság korlátozott időtartamra engedélyezte, hogy az állam a hitelek és a társadalombiztosítási járulék elengedése formájában segítséget nyújtson a vállalatoknak, főleg a kis- és közepes méretűeknek.⁷⁸

A támogatási programokból nyújtott általános célú támogatásokat előzetesen engedélyeztetni kellett a Bizottsággal, amely eseti alapon bírálta el a támogatási feltételeket. Az általános támogatásokkal szemben támasztott követelmények elég

⁷⁸ Commission of ECSC, EEC and EAEC: Second Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, 1973)

„lazák” voltak a mai gyakorlathoz képest: általában csak a nagy összegű általános támogatások előzetes jóváhagyását követelte meg a Bizottság.

1979-ben az általános támogatásokra vonatkozó addigi előzetes bejelentési gyakorlat egységesítése érdekében a Bizottság levélben felkérte a tagállamokat arra, hogy a 15%-nál magasabb támogatási intenzitású projekteket minden esetben előzetesen engedélyeztessék a Bizottsággal. Az ennél alacsonyabb intenzitású támogatásoknál pedig a beruházás nagysága alapján írták elő az előzetes bejelentési kötelezettséget (pl. 10% és 15% között 3 millió eurós beruházás feletti vagy 5%-os támogatási intenzitás alatt a 9 millió eurós beruházás feletti esetek).

Az általános támogatások további kezelésére erősen hatott a Bizottság Philip Morris-ügyben⁷⁹ hozott 1979. évi döntése. A holland kormány előzetesen engedélyeztetni kívánta a cigarettagyár támogatását, amelyet a Philip Morris cég a Bergen-op-Boom településen tervezett kapacitásnövelő beruházásért kapott volna, miközben az Eindhoven-i gyárát bezárta. A Bizottság döntésében kifejtette, hogy a Szerződésben foglalt támogatási tilalom alóli mentességeket szigorúan kell értelmezni, és csak olyan támogatások nyújthatók, amelyek nélkül – normál piaci körülmények között – az adott cél elérése nem valósulna meg. A határozatot a Philip Morris – a holland kormány támogatása nélkül – megtámadta az Európai Bíróság előtt, de az a Bizottság javára döntött⁸⁰. A Bíróság ítélete új lendületet adott a Bizottság szigorúbb támogatási kontrolljának, mivel jóváhagyta az „indokolt ellentételezés” („compensatory justification”) elvét. Eszerint az állami támogatás okozta versenytorzulást oly módon kell ellentételezni, hogy a kedvezményezett, illetve a támogatott projekt hozzájáruljon a közösségi célok és érdekek előmozdításához. A közös piachoz tartozás megköveteli, hogy a közvetlenül tagállami érdekeltségű támogatás is közösségi feltétel- és érdekrendszerbe legyen helyezve. Ilyen közösségi célkitűzés lehet például a gazdasági kohézió elérése, amelynek szempontjából a tartós elmaradottság piaci kudarcként fogható fel, mert állami beavatkozás nélkül a felzárkózás nem valósul meg. Ha ilyen közösségi cél ezt nem igazolja, akkor nem engedélyezhető a támogatás.

⁷⁹ OJ L 217 of 28 August 1979

⁸⁰ Case 730/79 Philip Morris Holland BV v Commission of the European Communities [1980] ECR 2671

A hetvenes-nyolcvanas évek jellemzője, hogy a Bizottság egyre inkább részletekbe menően avatkozik be a támogatások nyújtásának nemzeti feltételrendszerébe, főleg a támogatások formáit és a támogatható területek kijelölését illetően. A tagállamok politikusai egyre inkább nehezteltek a Bizottságra, mert támogatás-megítélési gyakorlatát 1987-ig nem hozta nyilvánosságra. (A Bizottság döntései sokszor nem voltak érthetőek.) Míg a támogatások ellenőrzésének szükségességét a hetvenes években a tagállamoknak a „mobil” beruházásokért folytatott támogatási versenyének korlátozása motiválta, addig a nyolcvanas években a bővülésekkel és a régiók közötti fejlettségbeli különbségek növekedésével a hangsúly a szegényebb régiók támogatására helyeződött át. A támogatási formák és a regionális támogatások által lefedett térségek tekintetében a nyolcvanas évek vége felé a Bizottságnak egyre inkább sikerült „rákényszerítenie” akarát a tagállamokra, megszüntetve a működési támogatások céljait szolgáló formákat, és elérve, hogy a támogatások egyre inkább az elmaradott térségekbe koncentrálódjanak. Az a körülmény, hogy a Bizottság által alkalmazott elbírálási kritériumok nem voltak nyilvánosak, néhány tagállamot arra ösztönzött, hogy a Bizottság előzetes értesítése nélkül nyújtsák a támogatást, annak érdekében, hogy ne bonyolódjanak a Bizottsággal hosszas vitába. Megtehették ezt azért is, mivel az engedély nélkül nyújtott támogatásokkal kapcsolatos szankciók akkoriban enyhék voltak.

A nyolcvanas évek végére a Bizottság felismerte, hogy döntési gyakorlatát átláthatóvá kell tennie és erősítenie kell együttműködését a tagállamokkal, ha a támogatások ellenőrzését hatékonyan akarja végezni. E felismerést segítette, hogy a görög, majd a spanyol és portugál csatlakozások eredményeként a régiók közötti különbségek megnöttek, az Egységes Európai Okmány speciális programot indított a gazdasági és szociális kohézió erősítése érdekében, és a belső piac kiteljesítésének programja az állami támogatások ellenőrzését prioritásként kezelte.

5.1.5. A közösségi regionális politikával való összefüggések

1985-ben az Egységes Európai Okmány elfogadása megteremtette a jogalapot a tényleges közösségi regionális politika kialakításához. Korábban, a hetvenes

években a közösségi regionális politika ugyanis csak a tagállamok által elhatározott és az általuk kijelölt területen végrehajtott intézkedések társfinanszírozását szolgálta.

A közösségi versenypolitika viszont a hetvenes évektől egyre inkább meghatározó befolyást gyakorolt a tagállamok regionális politikájára, főleg a támogatási formák és a támogatható területek meghatározása, és bizonyos mértékben a maximális támogatási intenzitás meghatározása terén. Az 1979. évi alapelvek rendelkezései szerint az Európai Regionális Fejlesztési Alapból⁸¹ részesedő területek esetében a Bizottság megkövetelte, hogy ezeken a területeken csak az Alap felhasználását szabályozó rendeletben meghatározott területfejlesztési programok keretében kerülhet sor regionális támogatás nyújtására. Ez volt az első alkalom, amikor a versenypolitika célul tűzte ki a közösségi és a nemzeti területfejlesztési politika összehangolását.

5.2. Az 1988. évi bizottsági közlemény

Az előző részben említett fejlemények (a bővítések, az egységes belső piac létrehozása érdekében indított program, az Egységes Európai Okmányban a közösségi regionális politika megjelenítése) közvetlenül és közvetve befolyásolták a nemzeti és közösségi regionális politikákat. Ezzel párhuzamosan nyilvánvalóvá vált, hogy a Bizottság gyakorlata a támogatások elbírálásánál már nem követi a 1979. évi alapelveket, de új politikája nem került meghirdetésre.

A Bizottság végül 1988-ban hozta nyilvánosságra közleményét⁸², amely először tartalmazott konkrét hivatkozást arra nézve, hogy regionális támogatások vonatkozásában a Római Szerződés 87. cikke két kivételi lehetőséget tartalmaz ((3) bekezdés a) és c) pontjai). A korábbi alapelvekhez képest változás volt az is, hogy a támogatható területek listája a gazdasági és szociális mutatószámok alapján került meghatározásra, a tagállamok által saját maguknak kialakított regionális térkép

⁸¹ 1975-ben jött létre a Közösségen belüli regionális jellegű gazdasági és szociális különbségek csökkentésére (termelő beruházásokkal, infrastrukturális beruházásokkal, valamint helyi fejlesztések támogatásával). A strukturális alapok egyike.

⁸² Commission Communication on the method for the application of Article 92 (3) (a) and (c) to regional aid, OJ C 212 of 12 August 1988.

helyett. Eltűntek „a központi és periférikus régió” kategóriák is. A közlemény alapján regionális támogatás igénybevételére az elmaradott térségekben tevékenykedő vállalatok a jogosultak. A szabály az elmaradott térségek két típusát különböztette meg: a 87. cikk (3) a), valamint a (3) c) bekezdése alá tartozókat.

5.2.1. A 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területek

A 87. cikk (3) bekezdés a) pontja⁸³ alá tartozó, közösségi szinten elmaradott térségek kategóriájába azok a NUTS⁸⁴ II szintű régiók (nagyregiók) sorolhatók, amelyek egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számított GDP-je nem haladja meg a közösségi átlag 75%-át. Az egy főre jutó GDP adatok elbírálása NUTS III (megye) szinten történt, és amennyiben egy NUTS II szintű régió NUTS III szintű területi egységeinek többsége a 75%-os limit alatt volt, a NUTS II szintű régió is oda tartozott. (Ha például egy NUTS II szintű régióban, amely öt NUTS III szintű térséget foglal magában, legalább három NUTS III szintű egységben az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-a alatt volt, a teljes NUTS II szintű régió rákerült a támogatható területek listájára.)

E módszer célja az alacsony életszínvonalú, illetve magas munkanélküliséggel küzdő területek beazonosítása, illetve támogatásuk előtérbe helyezése volt. E kategóriába tartozott Írország és Portugália egész területe, Spanyolország nagy része, Dél-Olaszország, valamint a francia tengerentúli területek.

A közlemény ezeken a területeken 75%-os maximális támogatási intenzitást⁸⁵ engedélyezett. Ugyanakkor a Bizottság megkövetelte, hogy a támogatási mértékek arányban álljanak a regionális probléma nagyságával, azaz igényelte a probléma szerinti differenciálást.

Az 1988. évi közlemény a működési támogatásokról is rendelkezett: Elismerte, hogy vannak olyan régiók, ahol a vállalatoknak általában olyan mértékű

⁸³ „Az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság”

⁸⁴ Nomenclature des unités territoriales statistiques (Területi Statisztikai Egységek Nevezéktana). A NUTS az EU területstatisztikai rendszere. A NUTS III szint magyar viszonyok között a megyéknek felel meg, a NUTS II a tervezési és statisztikai régiók szintjének. A régió körülbelül 1-3 millió lakosú területi egységet jelöl, amely Magyarország esetében megyék társulásából, összefogásából alakult ki

⁸⁵ Nettó támogatási egyenértéken

többletköltségeket kell viselniük az adott régió elmaradott feltételei miatt, amelyek nemcsak új vállalatok letelepedése szempontjából jelentenek komoly akadályozó tényezőt, hanem a már letelepedett vállalatok fennmaradását is veszélyeztetik. Ilyen tényezők például a súlyos infrastrukturális problémák, hiányosságok, a piacoktól való nagy távolság, a szakképzetlen munkanélküliek magas aránya. Az ilyen helyzetek orvoslására tette lehetővé a Bizottság a működési támogatás nyújtását a 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó régiókban, amennyiben az hozzájárul a gazdasági tevékenység tartós és kiegyensúlyozott fejlődéséhez, és nem vezet kapacitásfelesleghez az adott ágazatban. Az exporttámogatás továbbra is tiltott volt, és nehéz helyzetben lévő vállalat sem lehetett a kedvezmény élvezője. (ez utóbbi esetre más szabályok vonatkoznak, lásd VI. fejezet).

5.2.2. A 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek

A 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek meghatározásának alapja az Európai Bíróságnak egy 1984. évi döntése⁸⁶ volt, amelyben a Bíróság a 87. cikk (3) a) és c) bekezdések közötti különbségről a következőket mondta ki:

„A 92. cikk [most: 87. cikk] (3) c) bekezdésében megfogalmazott kivétel ... hatálya tágabb a 87. cikk (3) a) bekezdéséhez képest, mivel az előbbi engedélyezi bizonyos területek fejlesztését anélkül, hogy gazdasági feltételeket határozná meg abban az esetben, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben. Ez a rendelkezés [a 87. cikk (3) c) bekezdés] lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a tagállamok nemzeti átlagtól elmaradott területei gazdasági fejlődésének támogatását engedélyezze.”

A fenti ítélet alapján kialakított bizottsági gyakorlat lényege, hogy míg a 87. cikk (3) a) bekezdés alkalmazhatósága esetében a közösségi szinttől való elmaradás képezi a vizsgálat tárgyát, a 87. cikk (3) c) bekezdés kapcsán viszont a nemzeti és a közösségi szint közötti különbség is figyelembe vételre kerül. (A 87. cikk (3) c) bekezdése esetében a Bizottság korábbi gyakorlata került megfogalmazásra.)

⁸⁶ Case 248/84 Federal Republic of Germany v Commission of the European Communities [1987] ECR 4013, p. 4042.

Az 1988. évi közlemény alapján a nemzeti szinttől elmaradott, úgynevezett 87. cikk (3) bekezdés c) pontja⁸⁷ alá tartozó térségek NUTS III szinten (megye) lettek kiválasztva két lépcsőben. Először azok a területek kerültek meghatározásra, amelyek esetében

- az egy főre jutó GDP (vagy a bruttó hozzáadott érték) a nemzeti átlag 85%-a alatt volt, vagy
- amelyek munkanélküliségi rátája a nemzeti átlag 110%-a felett volt.

Ezek után – második lépcsőben – különböző közösségi és nemzeti szintű mutatószámokat (pl. munkanélküliségi struktúrák és trendek, foglalkoztatási, migrációs, demográfiai, népsűrűségi, termelékenységi adatok, infrastruktúrát, földrajzi elhelyezkedést jellemző adatok) is figyelembe vettek. A közlemény hangsúlyozta, hogy az első lépcsőben vizsgált feltételek teljesítése nem automatikusan biztosítja, hogy az adott terület jogosultságot szerez regionális támogatásra. Az eredeti szabály lehetővé tette, hogy a második lépcsőben vizsgált mutatószámok alapján kerüljön megállapításra egy terület regionális támogatásra való jogosultsága, anélkül, hogy e terület az első lépcsőben meghatározott feltételeket teljesítette volna. (Ezt 1994-ben szigorította a Bizottság. Lásd 5.4.3. pont)

A 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területeken nyújtható maximális támogatás mértéke, az 1979. évi alapelvekkel összhangban, 20% és 30% között mozgott.

5.2.3. A szabályozás változása 1988 után, az Unió bővítésének függvényében

1994-ben⁸⁸ a Bizottság módosította az 1988. évi közleményben foglaltakat az addigi alkalmazási tapasztalatok alapján (87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek meghatározásának módszertana), illetve az északi bővítés⁸⁹ miatt.

⁸⁷ „Az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben”

⁸⁸ Commission notice, addressed to the Member States and the other parties, concerning an amendment to Part II of the Communication on the method for the application of Article 92 (3) (a) and (c) to regional aid, OJ C 364 of 20 December 1994.

⁸⁹ Az észak-európai országok közül Finnország, Svédország és Norvégia folytatott csatlakozási tárgyalásokat, majd 1995-től Finnország és Svédország csatlakozott az Unióhoz (Ausztria mellett). Norvégiában referendum utasította el a csatlakozást.

A módszerben azért volt szükség változtatásra, mert az 1988. évi közleményben meghatározott módszertan nem volt elég egyértelmű abban a tekintetben, hogy végül is milyen területek tartozhatnak a c) pont alá. 1994. évi közleményében a Bizottság világossá tette, hogy a második lépcső célja az első lépcső eredményeinek finomítása, az adott régió társadalmi és gazdasági helyzetének pontosabb megismerése, tehát a második lépcső semmi esetben sem helyettesítheti az elsőt.

Az északi bővítés szintén változásokat hozott a Bizottság regionális támogatási politikájában. A csatlakozási tárgyalásokon a regionális támogatások kezelésének kérdése kiemelt téma volt, különös tekintettel arra, hogy ezen országok regionális természetű problémái eltértek az akkori tagállamokétól. A csatlakozó országok fejlettségi szintje a közösségi átlaghoz képest relatíve magas volt, ezért a 1988. évi közleményben lefektetett módszertan szerint nem lettek volna jogosultak regionális támogatásra. Ugyanakkor a távoli északi területek támogatása a nehéz földrajzi és időjárási körülmények miatt indokoltnak bizonyult. Probléma volt az ott alkalmazott támogatási formák (adó- és társadalombiztosítási járulék elengedés, szállítási támogatás) elfogadtatása is, mivel ezek a korábbi értelmezés szerint működési támogatásnak minősültek, és azokat csak a 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területeken lehetett engedélyezni. E területek pedig az eredeti szabály szerint nem tartoztak oda.

A Bizottságnak a szabályrendszert úgy kellett módosítania illetve továbbfejlesztenie, hogy egyrészt kezelje a sokszínű Európa különböző problémáit, másrészt a szabályok változtatásával ne teremtsen olyan precedenst, amely a Közösség „rég” területein a támogatható területek növekedéséhez vezethet, illetve ne hozzon létre olyan támogatási eszközt (működési támogatás), amelyet a korábbi tagállamok is igényelhetnek a maguk számára.

Az északi bővítéssel összefüggésben két új típusú támogatási jogcím került bevezetésre:

- *alacsony népsűrűségű területeken beruházási támogatás*: azok a területek tartoznak ebbe a kategóriába, ahol a népsűrűség kisebb, mint $12,5 \text{ fő/km}^2$.
- *szállítási támogatás*: a Bizottság szigorú feltételek mellett engedélyezte az alacsony népsűrűségű területeken a kiegészítő, csak belföldi viszonylatban

felmerülő szállítási költségek megtérítését. Ehhez a tagállamoknak bizonyítani kellett, hogy a kompenzációra szükség van. A kompenzáció a leggazdaságosabb szállítási forma és a legrövidebb út alapján került meghatározásra. (A külföldi viszonylat szállítási költségeinek támogatása exporttámogatásnak minősült.)

5.2.4. Az 1988. évi közlemény alkalmazásának tapasztalatai

Annak ellenére, hogy a 1988. évi közlemény a Bizottság addigi gyakorlatát öntötte írásos formába, az összeegyeztethetőségről való döntés módszertanának publikálása megváltoztatta a Bizottság és a tagállamok viszonyát a regionális politika tekintetében. A tagállamok korábbi passzív magatartása megváltozott, a transzparens szabályok megjelenésével érdemi vita bontakozott ki. A tagállamok három fő kérdésben bírálták a Bizottság által alkalmazott módszertant: az első és a második lépcsőben alkalmazott mutatószámok, valamint a területi egységek meghatározási módja tekintetében.

A mutatószámok alkalmazásával szembeni legfontosabb kritika az volt, hogy a Bizottság túlzottan a mennyiségi mutatókra támaszkodik, és egyéb tényezőket, nemzeti sajátosságokat (pl. földrajzi elhelyezkedés vagy más speciális körülmények) nem vesz figyelembe. A 1990-es évek elején a francia regionális térkép felülvizsgálata során például a Bizottság azt javasolta, hogy a térképen szereplő területek jelentős része kerüljön ki onnan (főleg nyugati és dél-nyugati területek). Franciaország természetesen ellenezte ezt, és azzal vádolta a Bizottságot, hogy az nem veszi figyelembe a francia regionális fejlesztési politika sajátosságait. A francia regionális politika célja ugyanis Párizs dominanciájának ellensúlyozása, és a csökkenő népességű területek támogatása volt. Ez utóbbi területek főleg az ország dél-nyugati részén helyezkedtek el. Ugyanakkor a GDP mutatószám és munkanélküliségi adatok alapján ez a probléma nem jelent meg, mivel ezen a területeken, a magas elvándorlási arány miatt, nem volt kiugró a munkanélküliség, a GDP-adatokban pedig Franciaországon belül – Párizs kivételével – nem voltak kiugró különbségek.

A területi egységek kijelölésével kapcsolatban a tagállamok problémája az volt, hogy a NUTS III szintű területi egység túl nagy. Sokszor csak egyes körzetekben tapasztalható probléma, míg a környező területek prosperálnak. A spanyol hatóságok például éveken keresztül próbálták elérni, hogy egyes Madridtól délre eső területek az ott tapasztalható magas munkanélküliség miatt, noha kisebbek mint a NUTS III szint, támogathatók legyenek. A Bizottság ennek ellenállt. Az egy főre jutó GDP adatokkal kapcsolatban is merültek fel kritikák. Az angliai Grampian-ban és a holland Gröningen-ben, például az egy főre jutó GDP kiugróan magas volt a parti gáz- és olajkitermelésből származó jövedelmek miatt, ugyanakkor a ezek területek valójában elmaradtak voltak. A NUTS rendszerű regionális beosztással kapcsolatban kritikaként fogalmazódott meg, hogy az inkább a közigazgatási, mint a gazdasági egységek rendszere. Emellett a tagállamok NUTS szintű egységeit nem lehet egymással összefüggő rendszerben kezelni, mert nagy eltérés van a fizikai méretben, a lakosság számában és a népsűrűségben. (Pl. NUTS III szintű területeknél a spanyol Meilla 12 km², míg a svéd Norrbottens län 98 900 km²; Madrid lakossága 5 millió, a brit Orkney szigeteké viszont csak 20 ezer.)

A 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek kiválasztásával, főleg a második lépcsővel kapcsolatban a tagállamok azt kifogásolták, hogy a közlemény nem teszi világossá, hogy az ott vizsgált tényezőket hogyan kell figyelembe venni. A Bizottságot azzal vádolták, hogy csak a jórészt szubjektív és az érintett tagállammal előzetesen kialkudott térkép igazolására használja a második lépcsőt. Természetesen ebben volt igazság, de a rugalmasság sok esetben a tagállamok érdekeit is szolgálta.

Az 1988. évi közlemény révén a tagállamok pozíciója megerősödött, hiszen az átlátható módszertan alapján könnyebben tudták igazolni támogatási elképzeléseiket, különösen a második lépcsőben. A tagállamok a Bizottsággal szemben változó sikereket értek el. Spanyolországnak ugyan nem sikerült elérnie a Madridtól délre eső területek támogatását, ugyanakkor az Egyesült Királyság fel tudta vetetni London egyes részeit a támogatható területek listájára.

Az 1988. évi közleménnyel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy az a korábbi alapelveket kiegészítette, de nem váltotta fel azokat. A hetvenes évek problémáinak megoldása, a tagállamok közötti támogatási-verseny letörése és a nemzeti szintű regionális támogatási politikák összehangolása inkább az egyes tagállamok, régiók közötti versenyre koncentrált, mint magukra a vállalatokra. A Bizottság azt vizsgálta, hogy az adott gazdaság-társadalmi környezet feljogosít-e támogatásra, nem pedig azt, hogy a verseny a támogatás által torzul-e.

1999-ig nem volt szisztematikus megközelítés a regionális térképek felülvizsgálata tekintetében. Ha a tagállam módosítani akarta azt, a Bizottsághoz kellett fordulnia, de a nem módosított térképek esetében nem volt újra-bejelentési kötelezettség. A Bizottság „hivatalból” kezdeményezhette a felülvizsgálatot, ha azt szükségesnek tartotta. A támogatási programok engedélyezett időtartama és a térkép lejárata sem volt konzisztens. A csatlakozási tárgyalások általában lehetőséget adtak a Bizottságnak a csatlakozók regionális támogatásainak áttekintésére. A Bizottság főleg a nem transzparens működési támogatás, a „gyanús” intézkedések megváltoztatását követelte. Az engedélyezett támogatási mértékek magasak voltak, a tagállamok azokat azonban általában – a növekvő költségvetési korlátok miatt – nem használták ki.

A kilencvenes évek közepétől kezdődően a Bizottság több kísérletet tett a regionális támogatásokkal kapcsolatos változások nyilvánossá tétele érdekében. A tagállamokkal folytatott hosszas egyeztetés után 1997-ben került elfogadásra az új regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatás⁹⁰.

5.2.5. A strukturális alapok 1988. évi reformjával való összefüggések

A közösségi szintű regionális politika egyre fontosabbá vált a belső piac kiteljesítésének programját tartalmazó Fehér Könyv elfogadását követően. A

⁹⁰ Guidelines on National Regional Aid, OJ C 74 of 10 March 1998

strukturális alapok⁹¹ 1988. évi reformja a regionális támogatásokkal kapcsolatos bizottsági politika alakulására is hatással volt. E reform keretében jelentősen növelték a rendelkezésre álló forrásokat, javították a közösségi források területi, ágazati és társadalmi koordinációját, áttértek a többéves átfogó programozásra az egymástól független projektek támogatása helyett. Bevezetésre került az addicionalitás elve, amely szerint a közösségi források kiegészítik, és nem helyettesítik a nemzeti forrásokat. Ugyancsak a reform részeként költségvetési időszakokat határoztak meg (1988-1993, 1994-1999), amelyekben előre kijelölték a fejlesztési célkitűzéseket, az azokhoz rendelt támogatások összegét és azok felhasználási módját. A meghatározott hat célkitűzés közül három esetben (1. célkitűzés⁹², 2. célkitűzés⁹³ és 5b. célkitűzés⁹⁴) volt területi korlátozás. (Ausztria, Finnország és Svédország 1995. évi csatlakozásakor újabb területi alapú célkitűzés⁹⁵ került megfogalmazásra).

A közösségi forrásokból támogatható területek közösségi módszertan alapján kerültek kijelölésre, és nem a nemzeti regionális térképek által kijelölt területeket vették alapul. A legtöbb tagállam esetében ez azt jelentette, hogy két különböző regionális térkép létezett. Az Unió akkori lakosságának 37%-a tartozott mind a két térkép hatálya alá, míg 14% vagy az egyik vagy a másik alá.

⁹¹ Az Unió négy strukturális alapjának feladata az Unión belüli fejlettségbeli különbségek mérséklése, az eltérő fejlettségi szintű államok és régiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése. A négy strukturális alap a következő:

1. *Európai Regionális Fejlesztési Alap*: 1975-ben jött létre a Közösségen belüli regionális jellegű gazdasági és szociális különbségek csökkentésére (termelő beruházásokkal, infrastrukturális beruházásokkal, valamint helyi fejlesztések támogatásával).
2. *Európai Szociális Alap*: 1958-ban hozták létre, fő célja a munkanélküliség elkerülése érdekében a munkavállalók átképzésének, a változásokhoz történő alkalmazkodásának támogatása.
3. *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Szekciój*a: 1962-ben hozták létre, az ágazati struktúrapolitika, szerkezetátalakítás, vidékfejlesztés anyagi hátterének biztosítását szolgálja. (A Garancia Szekció nem strukturális alap.)
4. *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz*: 1993-ban jött létre a halászati struktúrák fejlesztése céljából.

⁹² 1. célkitűzés: A fejlődésben leginkább elmaradott régiókban segíti elő a fejlesztést és a strukturális átalakítást. Célterületei elsősorban azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP alacsonyabb a közösségi átlag 75%-ánál.

⁹³ 2. célkitűzés: ipari hanyatlással nyújtott területek

⁹⁴ 5b. célkitűzés: vidékfejlesztés

⁹⁵ 6. célkitűzés: ritkán lakott területek támogatása

6. táblázat: A nemzeti és a közösségi regionális támogatási térképek közötti „koherencia” (1989-1993)

		A Község lakosságának %-ban
1.	a 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó elmaradott térség	20.6
2.	a 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó elmaradott térség	24.2
3.	Nemzeti szinten támogatható térségek összesen	44.8
4.	1. célkitűzés	21.5
5.	2. célkitűzés	16.3
6.	5b. célkitűzés	5.2
7.	Strukturális alapból támogatható területek	43.0
8.	Nemzeti és Strukturális alapokból támogatható területek	37.0
9.	Csak nemzeti támogatásra jogosult területek	.8
10.	Csak strukturális alapból támogatható területek	6.0
11.	Kombinált lefedettség (8+9+10)	50.8

Forrás: Wishlade, Fiona G. [2003]: Regional State Aid and Competition Policy in the European Union 152. oldal

A térképek különbsége azért alakult ki főleg a 87. cikk (3) c) bekezdése, illetve a 2. és 5b. célkitűzések alá tartozó területek között, mert az azok kialakítására használt mutatószámok eltérőek voltak, és a figyelembe vett adatok más időintervallumra vonatkoztak, és különbözőek voltak a célok is. Az általában nagyberuházások támogatását célzó nemzeti támogatási programok esetében a 87. cikk (3) c) bekezdés alá tartozás a nemzeti és közösségi mutatószámok figyelembe vételével alakult ki, míg a strukturális alapok esetében a besorolások (főleg az 5b. célkitűzésnél, amely inkább kis- és középvállalkozások megsegítését célozta), csak a közösségi átlagokhoz való viszonyra támaszkodtak. A nemzeti regionális térképek felülvizsgálatára és azok hatályának időtartamára nem voltak egységes szabályok. Így fordulhatott elő, hogy azok a területek, amelyek 1988-ban még a 87. cikk (3) a) bekezdés hatálya alá tartoztak, időközben elvesztették e státuszukat, gondot okozva az 1. célkitűzés alapján nyújtandó közösségi források vonatkozásában. (A kedvezményes státusz elvesztése után elvileg nem lehetett már a tervezett mértékű támogatást nyújtani.)

A térképek közötti eltérés problémát okozott, mivel akkoriban a termelő beruházások támogatása került előtérbe a strukturális alapoknál. Ugyanakkor a strukturális alapok felhasználásáról szóló szabály⁹⁶ világossá tette, hogy a

⁹⁶ Council Regulation 2052/88 of June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on the co-ordination of their activities between themselves and with the operation of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, OJ L 185 of 15 July 1988

versenypolitika rendelkezéseit be kell tartani. Ez nemcsak a közösségi regionális politika végrehajtását veszélyeztette, hanem a Bizottság hitelességét is, mivel nem sikerült egységes álláspontot kialakítani a kohéziós politika és a támogatható területek kijelölése terén.

A versenypolitika és regionális politika közötti konfliktus feloldására sürgősen kompromisszumot kellett találni 1993 végéig (akkor járt le az 1988-1993-as költségvetési időszak), annak érdekében, hogy a megreformált közösségi regionális politika hitelessége megmaradjon. Gondoskodni kellett arról is, hogy a következő költségvetési időszakban (1994-1999) e konfliktus ne alakuljon ki újra.

Ennek megfelelően a Bizottság 1994-ig felfüggesztette a nemzeti regionális térképek felülvizsgálatát, és új (nem publikált) módszer kialakításával nagyobb mozgásteret hagyott a tagállamoknak mind a nemzeti regionális térképek kialakításában, mind azon területek esetében, amelyek csak a közösségi regionális támogatásokra voltak jogosultak, nemzetiire nem. Ezen felül az állami támogatási szabályok rugalmasságot biztosítottak a kis- és középvállalkozások támogatására olyan területeken, amelyek nemzeti keretek között nem voltak támogathatók. A két közösségi politika összeháttérítése érdekében a Bizottság ahhoz is hozzájárult, hogy a strukturális alapok 1. és 2. célkitűzései alá tartozó területek a nemzeti regionális térképekre is felkerüljenek.

A Bizottság által alkalmazott új módszer lényege az volt, hogy a Bizottság saját hatáskörében megállapította a 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó népesség arányát, majd ezt a kvótát osztotta fel a tagállamok között annak az alapján, hogy az adott ország egy főre jutó GDP- és munkanélküliségi adatai hogyan viszonyultak a 87. cikk (3) a) bekezdése alá nem tartozó közösségi területek átlagához. A végeredményt tagállamonként, nem nyilvánosan közölte. Az is nyilvánvaló, hogy az eredeti számokat a tagállamok a Bizottsággal folytatott tárgyalások során némileg módosították a végleges nemzeti regionális térképek elfogadása előtt.

5.2.6. A strukturális alapok 1993. évi reformjával való összefüggések

A 1994-1999. költségvetési időszakban közösségi támogatásra jogosult területek kiválasztásában a Bizottsággal folytatott egyeztetéseken a tagállamok nagy befolyásra tettek szert, és sikerült elfogadtatniuk támogatandónak ítélt területeiket a

Bizottsággal (a Bizottság Verseny Főigazgatóságát nem vonták be a tárgyalásokba). Ennek eredménye az lett, hogy olyan területek is felkerültek a támogatható területek listájára, amelyek a strukturális alapok szabályaiban megfogalmazottak, illetve a versenypolitika alapján arra nem voltak jogosultak. Franciaország például kiharcolta, hogy a belga határ és Calais közelében lévő területeket a Bizottság 1. célkitűzés alá tartozónak minősítse. Azzal érvelt, hogy a belga határ túloldalán lévő Hainaut régió 1. célkitűzés alá sorolása mesterséges határt húzott a Közösségen belül: a két terület gazdasági helyzete nem indokolja az eltérő kezelést, és sérti a két régió közötti addig aktív munkaerőáramlást és a kereskedelmet. Azt is érvként hozták fel, hogy az Unión belül nincs olyan határ melletti 1. célkitűzés alá tartozó terület, ahol a határ túloldalán ne ugyanilyen terület lenne.

Ez ahhoz vezetett, hogy a közösségi és nemzeti regionális térképek eltérése tovább nőtt, akárcsak a strukturális alapokból támogatásra jogosult területek aránya (51.3% a lakosság arányában 1994-1999-ig a korábbi 43%-hoz (1989-1993) képest.) További átmeneti szabályok váltak szükségessé, hogy a nemzeti és a közösségi regionális térképek közötti eltérések versenypolitikai szempontból kezelhetők legyenek, azaz a támogatást a közösségi versenyszabályok sérelme nélkül lehessen folyósítani.

A térképek közötti különbség mikroszinten is zavarokat okozott. A helyi döntéshozók és vállalkozások nem minden esetben ismerték ki magukat, és a helyzetet tovább bonyolította, ha egy projekt megvalósítására különböző státuszú régióban letelepedett vállalkozások akartak szövetkezni.

A két politika biztos alapokon nyugvó, hosszú távú összeegyeztetése továbbra is megoldandó feladat maradt.

5.3. Az 1998. évi bizottsági közlemény

Az 1998. évi közlemény elfogadásakor a korábbiakhoz képest megváltozott a helyzet. A Szerződés módosításai megerősítették a gazdasági és szociális kohézió kiemelt szerepét az Európai Unión belül. A strukturális alapok reformja után eltelt tíz év tapasztalatai rámutattak a nemzeti és az uniós regionális politika közötti koherencia szükségességére. A tagállamokban nyújtott állami támogatásokról szóló

jelentések utaltak arra, hogy költségvetési korlátok miatt az elmaradottabb országok nem tudnak sikeresen versenyezni a gazdagabb országokkal a „mobil” beruházásokért, még akkor sem, ha esetükben a megengedett maximális támogatási intenzitás nagyobb. A különböző (horizontális, ágazati) területek fokozatos szabályozásával a közösségi állami támogatási szabályok szövevényes rendszere alakult ki. A szabályok jelentős részének volt regionális vetülete is.

Az 1998. évi szabályozás négy alapelvre épült:

- *Koncentráció* – a hatékonyság növelése érdekében a támogatást a legszegényebb régiókra kell koncentrálni.
- *A támogatás összegének csökkentése*
- *A foglalkoztatásra gyakorolt tényleges hatás vizsgálata* – (az 1979. évi alapelvekhez hasonlóan) lehetővé téve a munkabér alapú támogatást a tárgyi eszköz alapú támogatás mellett.
- *Következetesség* – szükséges a közösségi és a nemzeti regionális politika összehangolása.

Az új iránymutatás – amely 2000-től lépett hatályba – alapvető változást hozott a támogatható térségek arányának meghatározásában. A Bizottság abból indult ki, hogy a regionális támogatásra jogosult területek arányának 50% alatt kell lennie (lakosság arányában). Figyelembe véve a várható bővítés hatásait a Bizottság 42,7%-ot állapított meg a tizenöt tagállam vonatkozásában (korábban a lefedettség mértéke 46,9% volt). A felső határ megállapítása után, a Bizottság – a Közösségben, az egyes tagállamokon belül felmérve az egyes térségek relatív szociális-gazdasági helyzetét– azt határozta meg, hogy egy adott tagállamban, az összterülethez képest mekkora lehet az elmaradott térségnek minősülő, a 87. cikk (3) a) és c) bekezdései alá tartozó területek aránya.

7. táblázat: Elmaradott térségek nagysága a 2000-2006-os időszakban (%)

B	DK	D	GR	E	F	IR	I	LUX	NL	A	P	SF	S	UK
30,9	17,1	34,9	100	79,2	36,7	100	43,6	32	15	27,5	100	42,2	15,9	28,7

Forrás: OJC 16, 1999.01.21. 5. oldal

5.3.1. A 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területek

A 87. cikk (3) bekezdés a) pontja alá tartozó területek adottak voltak, a meghatározás kritériumai nem változtak. Az előző időszakhoz képest, amikor három ország is teljes egészében e kivétel alá tartozott, a 2000-2006-os időszakban már csak Görögország teljes területe minősül közösségi szinten elmaradottnak. Portugália esetében a lisszaboni régió maradt ki. Írország pedig, amelynek eredetileg egész területe egy NUTS II szintű régiót alkotott, teljes egészében kikerült a 87. cikk (3) a) bekezdése alól. Ugyanakkor Írország sietve megváltoztatta NUTS II felosztását, két NUTS II régiót kialakítva, amelyből az egyik jogosult lett a (3) a) kivételre.

8. táblázat: 87. cikk (3) a) kivétele alá tartozó területek (Írország „felosztása” előtt)

	Az 1998. évi iránymutatás szerint	Korábbi helyzet
Ausztria	3.4	3.5
Finnország	13.7	13.8
Franciaország	2.7	2.5
Németország	17.3	20.8
Görögország	100.0	100.0
Olaszország	33.6	24.2
Portugália	66.6	100.0
Spanyolország	58.4	59.6
Egyesült Királyság	4.6	2.9
Összes terület	21.1	23.6

Forrás: Wislade, Fiona G. [2003]: *Regional State Aid and Competition Policy in the European Union* 101. oldal

5.3.2. A 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek

A nemzeti szinten elmaradott területekre a 42.7%-os összkvótából 21.6% maradt. A tagállamonkénti szint meghatározása főleg a GDP és a munkanélküliségi adatok alapján történt, a végeredményt azonban egyéb tényezők is befolyásolták (pl. a 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek aránya egy tagállamban sem lehet magasabb a 87. cikk (3) a) bekezdése alá nem tartozó területek felénél; vagy minden tagállam legalább a 87. cikk (3) a) bekezdése alá nem tartozó területeinek 15%-a a (3) c) kivétel alá kell tartoznia). Alapvető változás a korábbiakhoz képest, hogy a tagállamok megkapták a lehetőséget, hogy eldöntsék a prioritásokat, és kidolgozzák azt a módszertant, amely alapján kijelölik a 87. cikk (3) c) bekezdése

alá tartozó területeket. A tagállamoknak maximum öt mutatószámot kellett megjelölni, amely alapján a NUTS III, vagy egyéb legalább 100 ezer fő lakosú területi egységek (pl. Egyesült Királyság és Németország esetében a tradíciók alapján a munkaerőpiaci alapegységek) kiválasztásra kerültek. Belgium esetében például a következő mutatószámok voltak az irányadók: adóköteles jövedelem, ipari foglalkoztatás, hosszú távú munkanélküliség, fizikai munkások aránya és az iskolai végzettséggel nem rendelkező lakosok aránya. Portugália a gazdaság struktúráját, a vásárlóerő-paritási indexet, az egy km²-re eső adóbevételt, a mezőgazdaságban és az iparban dolgozók arányát vette figyelembe.

A támogatásra való jogosultságot elvesztő területek egy 2005-ig tartó átmeneti „phase-out” fázisban csökkenő mértékben nyújthatnak regionális beruházási támogatást.

5.3.3. A maximális támogatási mértékek és egyéb részletszabályok

A korábbi időszakban nem volt a Bizottságnak egységes módszertana, amelynek alapján az egész Közösségen belül meghatározásra kerültek volna a maximális támogatási mértékek. Azok kialakulása inkább történelmi okokra (mennyi volt a maximális mérték a bizottsági szabályozás előtt), illetve a tagállamok és a Bizottság közötti kétoldalú tárgyalás eredményességére voltak visszavezethetők. Az inkonzisztencia kiküszöbölése érdekében a támogatási mértékek, amelyek hangsúlyozottan maximális értékek, a GDP és a munkanélküliségi adatok alapján lettek egységesen megállapítva. A Bizottság az adott területen alkalmazható támogatási intenzitást a regionális probléma közösségi kontextusban megvizsgált súlyossága és intenzitása alapján határozta meg. Az elmaradott térségekben a főszabály szerint beruházási támogatás új telephely létesítéséhez, meglévő telephely bővítéséhez, vagy a termékben, termelési folyamatban alapvető változást hozó tevékenység megkezdéséhez adható. A támogatás maximális mértékét az alábbi táblázat mutatja be.

9. táblázat: A támogatás mértéke regionális támogatás alá tartozó területekre

	Nagyvállalatok			Kis- és középvállalatok
	Normál	Ultraperiférikus ⁹⁷ és ritkán ⁹⁸ lakott régiók	87 (3) a)- val szomszédos terület	
87 (3) a) – GDP < 60% – GDP > 60%	50% 40%	+ 15% + 10%		+ 15% + 15%
87 (3) c) – Átlagos – Prosperáló ⁹⁹	20% 10%	+ 10% + 10%	+ 10% ¹⁰⁰	+ 10% + 10%

Forrás: A Bizottság iránymutatása a nemzeti regionális támogatásokról (HL C sorozat 74. szám; 1998. 03. 10.)

Szembevetendő változás az előző időszakhoz képest a maximális mértékek jelentős csökkenése ((3) a) területek esetében 75%-ról 50%-ra, (3) c) területek esetében 30%-ról 20%-ra). Meg kell azonban jegyezni, hogy az 1980-as évektől a költségvetési korlátok miatt, a megállapított maximális felső határt a tagállamok ritkán alkalmazták.

A korábbi szabályozáshoz képest kiemelő még, hogy

- a figyelembe vehető (elszámolható) költségek a tárgyi eszközökön túl az immateriális javak egy csoportjával (pl. szabványok, know-how, licenc) is bővültek,
- az iránymutatás – alternatívaként – lehetővé tette, hogy az elszámolható költségek alapja az adott beruházással létrehozott munkahelyek bérköltsége legyen,
- a támogatott eszközök ötéves megtartási kötelezettsége bekerült az iránymutatásba, azért, hogy meggátolja a „mobil” beruházások rendszeres áttelepülését, az újabb és újabb támogatások reményében.

A támogatható területek listáját és az ott adható maximális támogatási mértéket tartalmazó regionális támogatási térképet továbbra is a Bizottsággal kell

⁹⁷ Ultraperiférikus régiók: Francia tengerentúli területek, Azori szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek

⁹⁸ 12 fő/km² alatt

⁹⁹ A munkanélküliségi ráta és az egy főre jutó GDP az EU-átlag alatt van.

jóváhagyni, amely azt több évre hagyja jóvá a tagállamok javaslata alapján. Jelenleg a 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó térképek hatályosak.

Az iránymutatás alapján működési támogatás továbbra is csak a közösségi szinttől elmaradott területeken nyújtható, ha a támogatás igazoltan hozzájárul a terület fejlődéséhez, arányos a megoldani kívánt hátránnyal, időben korlátozott és csökkenő mértékű. Emellett, a szabály lehetőséget ad a felmerülő extra szállítási költségek kompenzálására az ultraperiférikus régiókban és az alacsony népsűrűségű területeken. A tagállamoknak bizonyítani kell az extra költségek létét és fontosságát.

5.3.4. strukturális alapokkal való összefüggések

A nagy területi lefedettség, a közösségi regionális politika eredeti elképzeléseinek „felhígulása” és a várható bővítések eredményeként a 2000-2006 közötti időszakra vonatkozó strukturális alap szabályozás kialakításakor a koncentráció elve előtérbe került. Az Európai Tanács 1995. decemberi madridi ülésén megbízta a Bizottságot azzal, hogy készítsen részletes elemzést az Unió pénzügyi-finanszírozási rendszerének szükséges reformjáról a bővítés perspektívájának figyelembe vételével, és dolgozza ki az 1999. december 31-e utáni időszakra vonatkozó pénzügyi költségvetési tervet. Az Agenda 2000-nek két különösen fontos eleme volt, mégpedig a közös agrárpolitika és a közösségi regionális támogatási politika reformja. A reformok fő célja a mezőgazdasági és a regionális támogatások hatékonyabbá tétele volt. Emellett külön szempontként jelent meg a kelet-közép-európai tagjelölt országok csatlakozásuk utáni bekapcsolódása ezekbe a politikákba. Egyértelmű volt, hogy a belső piaci körülmények között kiélesedett versenyhelyzetben fokozott veszélyt jelent a növekedési divergencia, amely a belső piac működését zavarja, így mindenképpen szükségszerű közösségi intézkedésekkel hozzájárulni a fejlettségbeli különbségek csökkentéséhez.¹⁰¹

A Bizottság javaslata szerint 2000-2006 között az átláthatóság és a nagyobb hatékonyság érdekében az 1994-1999 közötti időszak hét célkitűzését, főként azok

¹⁰⁰ A támogatás maximális mértéke 20% lehet.

¹⁰¹ Stelbaczký Tibor [2001]: Kohézió és konvergencia az Európai Unióban, PhD értekezés 43. oldal

összevonásával, két regionális célkitűzésre és egy horizontális célkitűzésre (emberi erőforrások) csökkentették le. 2006-ra az új 1. és a 2. célkitűzések alá tartozó területek az Unió lakosságának 35-40%-át fogják érinteni, szemben a korábbi költségvetési időszak (1993-1999) 51%-ával.

Az Agenda 2000 szerint az 1. célkitűzés¹⁰² elsőrendű fontossága megmaradt. Ide tartoznak a fejlődésben elmaradott területek, amelyek komoly problémákkal küzdenek a foglalkoztatás, a termelési rendszer, a jövedelmezőség vagy az infrastruktúra terén. A jövőben szigorúan be kell tartani azt a feltételt, hogy támogatásra csak azok a régiók jogosultak, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 75%-át. E területeknek meg kell egyezniük a 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területekkel.

A 2. célkitűzés alá azok a régiók tartoznak, amelyek a gazdasági és szociális átalakítás problémáival küzdenek. Ilyenek például a hanyatló iparágak átalakítása, a vidéki területek korszerűsítése, vagy a városi körzetek modernizálása. Ezeken a vidékeken magas munkanélküliségl vagy jelentős mértékű elvándorlás van. Az Agenda 2000 rendelkezése szerint, amennyiben lehetséges a 2. célkitűzés alá tartozó területeknek egybe kell esniük a 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területekkel, hasonlóan ahhoz, hogy az 1. célkitűzés alá tartozó területek a 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területekkel egybeesnek.

A versenypolitika és a kohéziós politika összehangolásának irányába mutatott az, hogy a 1998. évi regionális támogatásokra vonatkozó szabályok és ezzel összefüggésben a nemzeti regionális térkép is 2000-2006 között hatályos.

Bár az elképzelés jó irányba mutatott, a megvalósítás nem volt tökéletes. A 87 (3) c) és 2. célkitűzés alá tartozó területek tekintetében – mivel sok esetben más területi egységeket (NUTS III, NUTS IV v. NUTS V.) vettek figyelembe a tagállamok a nemzeti, illetve a közösségi regionális politika szempontjából támogatásra, a két térkép továbbra is eltért egymástól.

10. táblázat: A strukturális alapok alapján jogosult területek, amelyek a nemzeti regionális politika alapján nem jogosultak

(a lakosság %-ban)

	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Belgium	1.4	0.0	3.4
Dánia	0.0	0.0	0.1
Franciaország	6.4	9.6	8.8
Németország	2.2	5.3	2.3
Görögország	0.0	0.0	0.0
Írország	0.0	0.0	0.0
Olaszország	8.3	7.5	7.0
Luxemburg	0.0	6.4	0.3
Hollandia	0.3	10.4	8.2
Portugália	0.0	0.0	0.0
Spanyolország	17.9	8.9	4.3
Egyesült Királyság	4.3	9.0	9.8
Ausztria	-	5.9	3.9
Finnország	-	12.6	12.0
Svédország	-	8.7	7.4
EK 12/EU 15	5.7	6.6	5.8

Forrás: Wishlade, Fiona G. [2003]: Regional State Aid and Competition Policy in the European Union 176. oldal

5.4. Nagyberuházások támogatása

Ha a nagyberuházás támogatására a Bizottság által korábban engedélyezett támogatási programból került sor, akkor arról a Bizottság külön nem értesült. A kilencvenes évek elején az állami támogatásokról készült jelentések azt mutatták, hogy a gazdag és nagy tagállamok aránytalanul sok támogatást nyújtanak. A gazdasági és szociális kohézió előtérbe kerülésével egyre inkább fontossá vált, hogy a szegényebb tagállamok hogyan tudnak érdemben versenyezni a gazdagabb vetélytársaikkal a beruházásokért.

A Bizottság korlátok között kívánta tartani a tagállamok és a régiók között a nagyberuházásokért folyó versenyt. Ezen beruházások esetében ugyanis a letelepedést rendszerint nagymértékben befolyásolja az ígért támogatás nagysága. Első lépésben a Bizottság a tőkeintenzív beruházásokkal kapcsolatos álláspontját¹⁰³ fogalmazta meg: Hangsúlyozta, hogy minél nagyobb a beruházás a teremtett munkahelyekre, a kapacitásnövekedésre vagy a hozzáadott értékre vetítve, annál

¹⁰² 1. Célkritizés: A fejlődésben leginkább elmaradott régiókban segíti elő a fejlesztést és a strukturális átalakítást. Céltérületei elsősorban azok a régiók, amelyekben az egy főre jutó GDP alacsonyabb a közösségi átlag 75%-ánál.

nagyobb mértékű a versenytorzulás. Kiemelte azt is, hogy a tőkeintenzív beruházások általában nem járulnak hozzá azon célok (pl. regionális hátrányok felszámolása) eléréséhez, amelyek alapján a támogatást megkapják. A kilencvenes évek elején, közepén további javaslatok készültek a nagy összegű támogatások ellenőrzésére. Végül 1998-ban jelent meg a nagyberuházások támogatására vonatkozó iránymutatás¹⁰⁴.

Az 1998. évi keretszabály értelmében a hatálya alá tartozó támogatásokat akkor is be kellett jelenteni a Bizottságnak, ha az adott regionális támogatási program (amelyet már engedélyezett a Bizottság) feltételeinek megfelelnek. Összhangban az elvárásokkal a cél a tagállamok és a régiók közötti nagy beruházásokért folyó verseny korlátok között tartása volt. A keretszabály alapján a Bizottság tudomást szerzett a nagyobb támogatásokról és ezeket közvetlenül engedélyezte. Egyes ágazatokra (pl. gépjárműipar, szénbányászat, acélipar, hajóépítő ipar) azonban további speciális szabályok vonatkoztak (részletesen lásd VI. fejezet).

A szabály értelmében azokat a támogatásokat kellett bejelenteni a Bizottságnak, amelyeknél

- a projekt költsége eléri az 50 millió eurót, az ehhez kapott támogatás(ok) intenzitása a megengedhető regionális intenzitás legalább felét eléri (pl. ha a megengedhető intenzitás az érintett régiónál 40%, akkor a kérdéses projekt támogatási intenzitásának legalább 20%-nak kell lennie) és az újonnan létrehozott vagy megtartott munkahelyenként legalább 40.000 euró támogatást szándékoznak adni;

vagy

- a támogatás legalább 50 millió euró¹⁰⁵;

A Bizottság az engedélyezéskor azt vizsgálta, hogy a támogatás – a regionális plafon keretein belül – milyen hatást gyakorol a versenyre, a foglalkoztatásra, az adott régióra.

¹⁰³ European Commission, Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach, COM (90) 556, 16 November 1990.

¹⁰⁴ Multisectoral framework on regional aid for large investment projects, OJ C 107 of 7 April 1998

¹⁰⁵ Textiliparra szigorúbb szabályok vonatkoztak

A versenyre gyakorolt hatás tekintetében a Bizottság azt vizsgálta, hogy az adott ágazatban strukturális kapacitásfelesleg van-e, és ha igen, milyen mértékű, valamint hogy az új beruházás kapacitásnövekedést eredményez-e.

A foglalkoztatásra gyakorolt hatást az egy teremtet munkahelyre jutó beruházás arányában mérték. Minél kevesebb volt az egy munkahelyre jutó beruházás, annál kedvezőbb volt a Bizottság hozzáállása is.

A regionális hatás vizsgálatának lényege a beruházásnak a régióra gyakorolt „jótékony” hatásainak elemzése volt. Ennek megállapítása a közvetlen munkahelyteremtésre jutó közvetett munkahelyteremtés volt. (Az adatokat és azok alátámasztását a tagállamoknak kellett előállítani.)

A fenti tényezők alapján került módosításra az adott térségre vonatkozó regionális plafon. A két szélsőséges eset: a.) A kapacitásfelesleggel nem rendelkező piacon, munkaintenzív beruházás megvalósítása, melynek hatása a közvetett munkahelyteremtésre jelentős: az adható támogatás mértéke a maximális regionális plafon volt; b.) Súlyos strukturális kapacitásfelesleggel küzdő piacon, ahol teljes keresletcsökkenés tapasztalható, a megvalósított tőkeintenzív beruházáshoz, melynek hatása a közvetett munkahelyteremtésre gyenge: az adható támogatás mértéke a regionális plafon 15%-a volt.

A fenti szabály alapján 2002 közepéig a Bizottság a vártnál kevesebb bejelentést kapott (30 db). Ennek egyik oka, hogy az eljárás elkerülése végett a támogatást nyújtók leszállították vagy a támogatás összegét, vagy annak mértékét.

A fent vizsgált 30-ból 20 esetben a Bizottság jóváhagyta a tagállam eredeti támogatási javaslatát. Ennek több oka is volt: egyrészt költségvetési indokok miatt a tagállamok a minimálisra igyekeztek korlátozni a nagyberuházások támogatását. Másrészt a keretszabály lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a Bizottság elbírálási kritériumait megismerjék, és javaslatukat – a jóváhagyás gyors megszerzése érdekében – ehhez igazítsák.

A keretszabály alkalmazásának tapasztalatai azt mutatták, hogy a megalkotott rendszer túl bonyolult statisztikákat követel meg (pl. kapacitás-adatok adott piacon), olyan statisztikákat, amelyek nem állnak rendelkezésre. A rendszer túl komplex volt, alkalmazása mind a Bizottságnak, mind a tagállamoknak nehézkes, a

döntéshozatal pedig hosszadalmas volt (átlagosan egy év, még úgy is, hogy kevesebb eset volt, mint amire a Bizottság számított).

2002 februárjában a Bizottság új, az ötvenmillió eurót meghaladó összegű nagyberuházásokra vonatkozó szabályt¹⁰⁶ fogadott el, amely 2004. január 1-től hatályos (kivéve néhány ágazati rendelkezést, amely már korábban alkalmazandó). Új, egyszerűsített támogatási intenzitás számítási módszer került bevezetésre. Néhány speciális esettől eltekintve, a számítás automatikusan működik, nem igényli a Bizottság eseti jóváhagyását. A horizontális szabályok bevezetése és a speciális ágazati szabályok megszüntetése érdekében a keretszabály hatálya kiterjedt az acél-, a gépjármű- és a szintetikus száliparra, de ezekre szigorúbb szabályokat állapított meg.

11. táblázat: Nagyberuházások esetén megengedhető maximális támogatási intenzitás kiszámítása¹⁰⁷

A beruházás költsége	Az adott térségben engedélyezett támogatási intenzitás korrigálása
50 millió euróig	A megengedhető maximális intenzitás 100 %-a
Az 50 és 100 millió euró közötti rész	A megengedhető maximális intenzitás 50 %-a
A 100 millió euró feletti rész	A megengedhető maximális intenzitás 34 %-a

Abban az esetben kell előzetesen bejelenteni a Bizottságnak a tervezett támogatást, ha a beruházás összege meghaladja a 100 millió eurót, és a tagállam több támogatást kíván nyújtani, mint amennyi egy 100 milliós beruházáshoz járna. (Ha a maximális támogatási intenzitás az adott régióban 50%, akkor a 37,5 millió euró feletti támogatási elképzeléseket terheli bejelentési kötelezettség.) Ezen beruházások esetében a Bizottság nem engedélyezi a támogatást, ha az érintett vállalat piaci részesedése 25%-nál nagyobb az adott termék esetében, illetve, ha a

¹⁰⁶ Multiszektorális keretszabály nagyberuházásokra vonatkozó regionális támogatásokról (HL C sorozat 70.szám; 2002.03.19.)

¹⁰⁷ Példa a számításra:

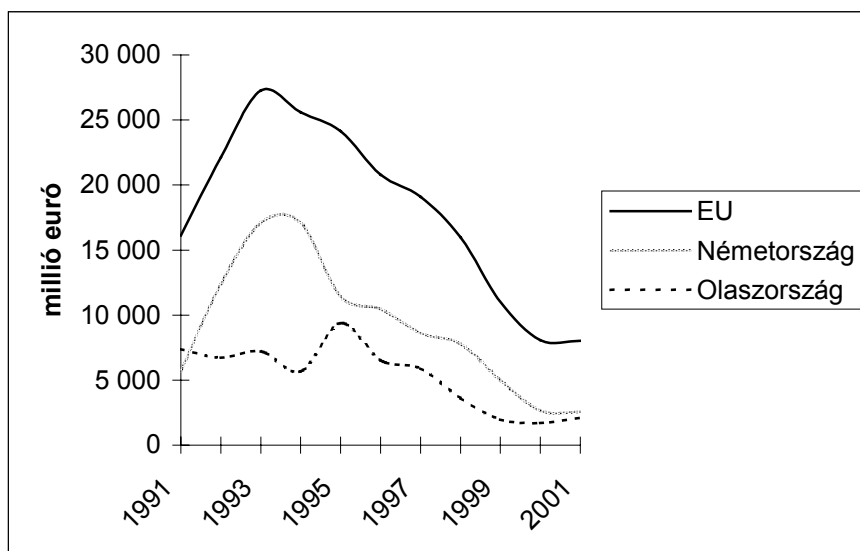
Egy 110 millió euró összegű beruházás esetében a maximális támogatástartalom a következő képlet segítségével számítható ki, amennyiben a beruházás olyan térségben valósul meg, amely esetében a maximális támogatási intenzitás 50%. Ebben az esetben a maximális támogatás = $50 \cdot 0,5 + 50 \cdot 0,5 \cdot 0,5 + 10 \cdot 0,5 \cdot 0,34 = 42,84$ millió euró. (Ha nem lennének szigorúbb szabályok a vállalat 55 millió euró támogatásra lenne jogosult.)

beruházás által létrehozott kapacitás több, mint a piac 5%-a. A bizonyítás a tagállamot terheli.

A 2002. évi keretszabállyal a Bizottság visszakozott a nagyberuházási esetek egyedi vizsgálatától. A támogatási mértékek jelentős csökkentése az Unión belüli célkitűzés, a támogatások csökkentésének irányába mutat. Ezzel egyidejűleg, tekintettel arra, hogy nincs átfogó világszintű támogatási szabályozás, Európa vonzereje is csökkenhet az ázsiai és észak-amerikai telephelyek javára. Mivel a szabály jelentős része 2004-től hatályos, az alkalmazási tapasztalatok később mutatkoznak majd meg.

A hetvenes évektől napjainkig a regionális támogatásokkal kapcsolatos szabályozás jelentős változásokon ment keresztül. A közös piac elmélyülésével, az egységes piac kialakulásával a kezdetekben csak nemzeti keretekben felvázolt tagállami regionális támogatási politikának új kihívásokra kellett reagálnia. Egyrészt a Bizottság egyre határozottabban fogalmazta meg elképzeléseit a regionális támogatásokra vonatkozó közösségi szintű szabályokkal kapcsolatban, és jelentős eredményeket ért el a támogatási formák megváltoztatásában. A támogatási mértékek tekintetében a Bizottság inkább követte az eseményeket, mint alakította azokat. A hetvenes években ugyanis a tagállamokban akkor alkalmazott mértékek kerültek a közösségi alapelvekben meghirdetésre, majd a nyolcvanas években a költségevetési megszorítások miatt tapasztalható támogatási mérték csökkenés közösségi szinten csak 1998-ban került meghirdetésre.

4. ábra: Regionális támogatások (1991-2001)



Forrás: State Aid Scoreboard, Brussels, 30.4.2003, COM(2003) 225 final

A területi lefedettség mértéke és az az alá tartozás kiválasztási módszertana lassabban alakult ki. A Verseny Főigazgatóság elképzeléseinek gyakran a tagállamok és más Főigazgatóságok is ellenálltak. A kilencvenes évek közepén, különösen a strukturális alapokkal összefüggésben, a tagállamok befolyása a Bizottság nem versenypolitikával foglalkozó részlegeire (pl. Regionális Főigazgatóság) a versenypolitika és a regionális politika összehangolására tett kísérleteket megakadályozta.

Az Agenda 2000 kapcsán a Bizottság nemcsak felismerte, hanem nyilatkozatában is megerősítette a két politika összehangolásának szükségességét. Ennek megfelelően a legelmaradottabb térségek (87. cikk (3) a) bekezdés és az 1. célkitűzés) térképe egységes lett. A kevésbé elmaradott, illetve egyéb hátrányokkal sújtott (87. cikk (3) c) bekezdés és az 2. célkitűzés) területek összehangolása nem valósult meg, annak ellenére, hogy a tagállamok viszonylagos szabad kezét kaptak a 87. cikk (3) c) bekezdés hatálya alá tartozó területek kiválasztásában. Ennek oka a közösségi és a nemzeti támogatáspolitikai célok eltérésére, valamint a kijelölési egységek (NUTS III, IV vagy V.) közötti különbségére vezethető vissza.

Az Unió általános, világméretű versenyképességének javítására elindított ún. lisszaboni folyamat keretében az Unió állami támogatási politikája is reformlépések

előtt áll. A 2007-2013 közötti költségvetési időszakra való felkészülés jegyében az 1998. évi regionális iránymutatás felülvizsgálata az idén megkezdődött. Ezzel egyidejűleg folyik a közösségi regionális politika újragondolása is. A Bizottság tervei szerint 2005. folyamán kerülne elfogadásra a regionális támogatásokra vonatkozó közösségi 2006 utáni szabályrendszer, amelynek kialakításában Magyarország már tagállamként fog részt venni. A részvételhez ki kell alakítani álláspontunkat a perspektivikus érdekeink alapján. Ez különösen nehéz és komplex feladat, amelynek bizonyos elemeit és irányait szeretném jelezni a VIII. fejezetben.

VI. Horizontális és ágazati támogatások

Ebben a fejezetben a közösségi állami támogatási szabályok szerint engedélyezett horizontális és ágazati támogatások eseteit mutatom be, kitérve arra, hogy miként alakult az adott cél szabályozása az elmúlt évtizedekben, és a belső piac fejlődése hogyan befolyásolta e szabályrendszer alakulását. A folyamatok ábrázolásán keresztül válik ugyanis világossá, hogy az uniós szabályok folyamatosan változnak a Közösség egészének vagy az egyes tagállamok érdekeinek megfelelően, más közösségi politikák prioritásainak, a gazdaság és a technika fejlődésének függvényében. Az egyes horizontális és ágazati támogatási kategóriákra hatályos szabályokat az 1. és a 2. sz. mellékletek tartalmazzák.

6.1. Horizontális támogatások

A Bizottság bizonyos „jó” célok elérése érdekében – melyeket azon az alapon kezel támogathatóként, hogy ezekben az esetekben értékelése szerint a piac képtelen a társadalmi szinten optimális eredmény elérésére – szükségesnek ítélheti az állami beavatkozás lehetővé tételét. Ezek egyik csoportját a horizontális támogatási szabályok képezik, amelyek leírják a Bizottság álláspontját a gazdasági ágazatoktól és régióktól független (környezetvédelem, kutatás-fejlesztés stb.) problémák megoldásához nyújtandó támogatásokkal kapcsolatban.¹⁰⁸ A Bizottság megítélése szerint e támogatások kevésbé károsak a versenyre, mint az ágazati vagy regionális támogatások. A Szerződés azon rendelkezései, amelyek az Unió céljaul tűzték ki egyes horizontális politikák megvalósításának, érvényre juttatásának (különösen képzés, munkahelyteremtés, környezetvédelem, energiatakarékosság, kutatás-fejlesztés, illetve kis- és középvállalatok fejlesztése) elősegítését, mély hatást gyakoroltak a horizontális támogatások kezelésére. E politikák megvalósítását szolgáló támogatások egyéb horizontális politikákkal összhangban nyújthatók, hacsak nem feltételezhető, hogy a piac saját maga jobban megvalósítja ezeket a célokat. (A közös kereskedelem-politika megvalósítása is a Római Szerződésben szereplő cél, de annak támogatása általában nem engedélyezett.)

¹⁰⁸ Kende-Szűcs [2002] 562. oldal

A horizontális támogatások csoportjához tartozik a megmentési és szerkezetátalakítási támogatás is. (A lisszaboni stratégia a fentiekén kívül a horizontális támogatások közé sorolja a regionális támogatásokat is.)

6.1.1. Foglalkoztatás és képzés

A Római Szerződés 2. cikke – többek között – a magas szintű foglalkoztatottságot is az Unió céljai között sorolja fel. A 118. cikk szerint „*a Bizottság feladata, hogy (...) elősegítse a tagállamok szoros együttműködését szociális kérdésekben, különösen olyan területeken, mint a foglalkoztatás, a szakmai alap- és továbbképzés...*”. A Szerződés Európai Szociális Alapról szóló 123. cikke értelmében az alap céljai között kiemeli a Közösségen belüli elhelyezkedés lehetőségének megkönnyítését, és a munkavállalók földrajzi és szakmai mobilitásának növelését, valamint az ipari változásokhoz és a termelési rendszer fejlődéséhez való alkalmazkodás megkönnyítését, kiváltképpen szakmai képzéssel és átképzéssel. A Szerződés e cikkei hatást gyakoroltak a foglalkoztatási és képzési támogatásokkal szembeni bizottsági politikára. A képzési támogatások általában nem egy régiót vagy ágazatot céloznak, és gyakran nehéz ezeket konkrét gazdasági tevékenységhez kapcsolni. A képzés által megszerzett tudás nemcsak az egyes ágazatok, hanem a tagországok között is átvihető. A képzésre vonatkozó eltérő tagállami szabályok következtében (pl. van ahol kötelező a munkavállalók képzése, továbbképzése, máshol nem) sokáig nem lehetett egységes rendszert bevezetni a képzési támogatások elbírálására. A képzés támogatása általában az állam szerepvállalása mellett az egyének, a munkavállalók vagy munkanélküliek javára valósul meg, így sok esetben az intézkedések nem minősülnek a Szerződés 87. cikke szerinti támogatásnak. A képzési támogatásokkal szembeni pozitív bizottsági álláspont sokáig az eseti döntéseken keresztül jelent meg. A képzési támogatásokra vonatkozó keretszabály¹⁰⁹ elfogadására viszonylag későn, 1998-ban került sor. A keretszabály az általános, nem csak egy vállalat speciális érdekeit szolgáló képzést részesíti kedvezőbb elbánásban, de a vállalat-specifikus képzés támogatását is

¹⁰⁹ Framework on training aid, OJ C 343, 11.11.1998

engedélyezi. 2001-ben a keretszabályban foglaltak csoportmentességi rendelet¹¹⁰ formájában kerültek újra meghirdetésre.

A foglalkoztatási támogatásra vonatkozó bizottsági keretszabály is későn jelent meg, de a Bizottság e területen folytatott politikája az éves versenypolitikai jelentésekben folyamatosan nyilvánosságra került. A hetvenes években a munkanélküliség leküzdése és a gazdasági növekedés fenntartása érdekében a tagállamok gyakran támogatták az életképtelen vállalatokat, hogy azok ne bocsássák el munkavállalóikat. A munkahelyteremtés támogatásának gyakori formája az adók és társadalombiztosítási járulékok részleges vagy teljes elengedése, vagy az új munkavállalók meghatározott időszakra vonatkozó bérköltségeinek állam általi átvállalása volt. A VII. Versenypolitikai jelentésben¹¹¹ (1978) a Bizottság az ilyen támogatások jelentős részét – különösen, ha azokat tartósan nyújtották – a verseny és a Közösség jövője szempontjából károsnak ítélte, mivel azok csak a problémák megoldását halasztják, a munkaintenzív technológiák bevezetését helyezik előtérbe, nem segítik a modernizációt, és a nehézségeket más tagállamokba helyezhetik át. A csupán a munkabér-költség csökkenésével járó támogatásokat, amelyek nem szolgálták a Közösség egyéb politikáinak megvalósítását, a Bizottság nem engedélyezte. Jóváhagyta viszont, ha a támogatást átmeneti jelleggel nyújtották, új munkahelyek létrehozását segítette elő és/vagy össze volt kötve a vállalat szerkezetátalakításával is. Különösen, ha az új munkahelyeket hátrányos helyzetű egyénekkel (pl. fiatalok, tartós munkanélküliek) töltötték be. A munkahelymegőrzési támogatással szemben még szigorúbb hozzáállást tanúsított a Bizottság, azokat működési támogatásnak minősítette.

A kilencvenes évek közepére világossá vált, hogy az Unió olyan gazdasági pályára állt, amelyet a mérsékelt gazdasági növekedés, a magas szinten állandósult munkanélküliség, illetve erős külső verseny jellemez. Alapvető érdekké vált a munkanélküliség elleni küzdelem: a munkahelyteremtés érdekében a nem tipikus

¹¹⁰ Commission Regulation (EC) No 68/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to training aid, OJ L 10, 13.01.2001

¹¹¹ Commission of ECSC, EEC and EAEC: Seventh Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, 1978)

foglalkoztatási formák (részmunkaidő, távmunka stb.) kiterjesztése, továbbá a munkavállalók versenyképességének és szakképzettségének javítása.¹¹² Az e helyzetből adódó problémák kezelése érdekében a Bizottság Fehér Könyvet terjesztett az Európai Tanács elé „Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás” címmel. A Fehér könyvben foglaltak végrehajtására a tagállamok számos intézkedést terveztek, így szükségessé vált a foglalkoztatási támogatásokra vonatkozó bizottsági álláspont¹¹³ nyilvánosságra hozatala. A képzési támogatásokhoz hasonlóan, a foglalkoztatást érintő állami intézkedések is sokszor a Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének hatályán kívül maradnak. Az iránymutatás értelmezte az állami támogatás és az általános intézkedés közötti különbséget a foglalkoztatás és a képzés területén, megerősítette a Bizottság korábbi álláspontját, hogy a munkahelyek számának növekedésével járó munkahelyteremtési támogatásokra, különösen, ha annak kedvezményezettjei a kis- és középvállalatok (KKV-k) vagy elmaradott térségekben lévő vállalkozások, kedvezően tekint, főként, ha az új munkavállalók hátrányos helyzetűek. A munkahelymegőrzési támogatást általában továbbra sem engedélyezte. Az iránymutatás nem határozott meg konkrét mértékeket és feltételeket, sem a munkahelyteremtési, sem a munkahelymegőrzési támogatások engedélyezésére.

A foglalkoztatásra vonatkozó szabályok pontosítására a 2002-ben elfogadott csoportmentességi rendeletben¹¹⁴ került sor. A rendelet meghatározta a munkahelyteremtési támogatás maximálisan nyújtható mértékét. A munkahelymegőrzési támogatással kapcsolatos feltételekről azonban a rendelet nem rendelkezik, az arról való döntést a Bizottság hatáskörébe utalja.

6.1.2. Kis- és középvállalkozások

A kis- és középvállalkozások (KKV-k) nehézségeiről már egy 1970. évi, közösségi iparpolitikáról készített memorandum¹¹⁵ említést tesz. A beazonosított, elmaradott

¹¹² Kende-Szűcs [2002] 92. oldal

¹¹³ Guidelines on aid to employment OJ C 334, 12.12.1995

¹¹⁴ Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 12 December 2002 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid for employment, OJ L 337, 13.12.2002

¹¹⁵ Memorandum on Industrial Policy in the European Community, COM(70)100

térségekben halmozottan jelentkező nehézségek, főként a pénzpiacokhoz való korlátozott hozzáférés, a gazdasági szükségletek által nem igazolt méret, a technológiai, ipari és üzleti fejlődéshez való alkalmazkodási nehézségek és a tökéletlen információ áramlás voltak. A KKV-k támogatására vonatkozó iránymutatás 1976-ban került meghirdetésre, amely értelmében a felsorolt nehézségek leküzdésére támogatások nyújtását engedélyezték. Fontos megjegyezni, hogy akkoriban nem volt egységes KKV-fogalom az egyes tagállamokban, és ez olyan problémához vezetett, hogy a KKV-k vonatkozásában az általánosnál kedvezőbb támogatási mértékek a vállalkozások eltérő csoportjaira vonatkoztak, egyenlőtlen feltételeket teremtve a különböző tagállamokban működő vállalkozások között. A 1976. évi iránymutatás a KKV-k támogatását kamatkedvezményes beruházási hitelek, kockázati tőke, a kutatás-fejlesztés vissza nem térítendő támogatása és egyéb technikai segítségnyújtás (pl. piacelemzés, modern adatkezelő rendszerek beszerzése) formájában engedélyezte.

1992-ben új, részletesebb iránymutatás¹¹⁶ kiadására került sor. A vállalatok közös alapokon történő megítélésének biztosítása érdekében e szabály már tartalmazta a KKV-k közösségi definícióját. Az iránymutatás a korábbinál részletesebben rendelkezett a támogatási lehetőségről (beruházási, környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési és tanácsadási, képzési támogatás, valamint egyéb, a KKV-k fejlődését segítő támogatás) és az alkalmazható támogatási mértékekről. E szabály tett említést először a csekély összegű (de minimis) támogatásokról (lásd 1.2.4. alfejezet), igénybevételét a KKV-kre korlátozta, és mértékét három évre 50 ezer euróban állapította meg.

1996-ban a 1992. évi szabályok felülvizsgálatának eredményeként a Bizottság ismét új iránymutatást¹¹⁷ adott ki. A KKV-fogalmat egységesítették. Ezzel a tagállamok e kategóriába tartozó vállalkozásai számára a versenyfeltételek kiegyenlítettek lettek. Felismervet az új technológia megszerzésének fontosságát a KKV-k fejlődése szempontjából, az új iránymutatás az immateriális javak és a technológia vásárlását

¹¹⁶ Community guidelines on state aid for small and medium-sized enterprises (SMEs), OJ C 213, 19.8.1992

¹¹⁷ Community guidelines on State aid for small and medium-sized enterprises, OJ C 213, 23.7.1996

is támogathatóként ismerte el. A de minimis támogatásokról külön – a KKV-kra és a nagyvállalatokra egyaránt vonatkozó – szabály rendelkezett.

2001-ben a 1996. évi iránymutatás szabályai csoportmentességi rendelet¹¹⁸ formájában kerültek megfogalmazásra, de a támogatási szabályokban lényegi változás nem történt.

6.1.3. Környezetvédelem

A Bizottság 1973. évről szóló III. Versenypolitikai jelentésében¹¹⁹ megállapította, hogy a tagállamoknak a környezetvédelmi célokat nem általános támogatások segítségével kell elérniük, hanem a szennyező vállalatokat kell rábírní arra, hogy viseljék a szennyezés megszüntetésének költségeit. Ettől az elvtől csak akkor lehet eltekinteni, ha annak teljes körű alkalmazása bizonyos régióknak vagy iparágaknak speciális problémákat okoz vagy, ha a támogatás lehetővé teszi, hogy meglévő beruházások esetében végrehajtsák a szükséges változtatásokat. Új beruházás esetében azonban a beruházónak kell viselni a környezetvédelmi normák betartásához szükséges berendezések költségeit.¹²⁰ A Bizottság 1974-ben hozta nyilvánosságra a környezetvédelmi támogatásra vonatkozó iránymutatását. Ebben kijelentette, hogy a környezetvédelem a Közösség egyik prioritása, de hosszú távon a „szennyező fizet” elvet kell alkalmazni. Ennek megfelelően a szennyezés elfogadható szintre való csökkentésének költségeit a vállalatnak kell megfizetnie. E cél elérése érdekében a környezetvédelmi politikának kötelezettségeket (normákat és adókat kell tartalmazniuk. Állami támogatás nyújtására – összhangban a III. Versenypolitikai jelentésben foglaltakkal – akkor kerülhet sor, ha az társadalmi és gazdasági szempontból elengedhetetlen, azaz, ha a meglévő vállalatok nem képesek az új előírásoknak megfelelni önerőből, és ez bizonyos ágazatokban vagy régiókban szociális és gazdasági nehézségeket okozna.

¹¹⁸ Commission Regulation (EC) No 70/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises, OJ L 10, 13.01.2001

¹¹⁹ Commission of ECSC, EEC and EAEC: Third Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, May 1974)

¹²⁰ i.m. 91-92. oldal

A Bizottság azt is felismerte, hogy a „szennyező fizet” elv alkalmazása még nem terjedt el a Közösségben, mivel a környezetvédelem kérdésköre akkoriban került előtérbe. Ezért a már működő vállalatokat nem lehetett egyedül felelőssé tenni a környezetnek okozott károkért. Emellett a tagállamok eltérő megközelítést alkalmaztak, eltérő kötelezettségeket róva a szennyezőkre, ami sértette a tagállamok közötti versenyt és kereskedelmet. A Bizottság ezért sürgette a tagállamokat, hogy a „szennyező fizet” elv kerüljön be a nemzeti szabályozásokba. Az egyéb gazdasági prioritások sérelmének elkerülése érdekében a Bizottság 1975-1980 között hatéves átmeneti időszakot hirdetett meg, amely alatt a meglévő vállalkozások új környezetvédelmi szabályozáshoz való alkalmazkodásának csökkenő mértékű¹²¹ támogatása a Szerződés 87. cikk 3 (b) bekezdése alá tartozó, közös európai érdekű projektnek minősült. Az eredeti átmeneti időszak alatt a „szennyező fizet” elv teljes körű bevezetése nem valósult meg minden tagállamban, ezért az átmeneti időszakot – a támogatási szabályok szigorítása mellett – 1980-ban újabb hat évre meghosszabbították. Az átmeneti időszak után, illetve – néhány esetben – az az alatt alkalmazandó általános megközelítés tekintetében a Bizottság hangsúlyozta, hogy felügyelni fogja a tagállamok környezetvédelmi támogatásait, és csak azokat engedélyezi, amelyek a vállalatok új kötelezettségeinek való megfelelést segítik, de csak abban az esetben, ha a támogatás hiánya komoly zavarokat okozna az iparágban vagy a régióban.¹²²

Az 1985. évi Egységes Európai Okmány kimondta, hogy „a környezetkárosítást megelőző akciókkal kell elhárítani, a környezetkárosítást keletkezésének helyén kell megszüntetni, fizetnie a károkozónak kell. A környezetvédelmi követelményeket be kell építeni a Közösség egyéb politikáinak meghatározásába és azok végrehajtásába”. Ugyanakkor a „szennyező fizet” elv teljes érvényesítése nem sikerült sem az 1986-ban, sem az 1994-ben elfogadott környezetvédelmi iránymutatásokban.

¹²¹ 1975-76-ban 45%, 1977-18 30%, 1979-80 15%.

¹²² Commission of ECSC, EEC and EAEC: Fourth Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, April 1975)

A környezetvédelmi támogatási lehetőségek jelentős változását hozta a 2001. évi iránymutatás¹²³, mely a meglévő környezetvédelmi normákhoz való alkalmazkodást már csak KKV-knak engedélyezte bizonyos esetekben. Nagyobb hangsúly helyeződött a környezetvédelmi normánál jobb kibocsátási értéket produkáló berendezések vásárlásának támogatására, valamint a megújuló energiaforrások és energiatakarékosság támogatása is kiemelt szerepet kapott.

6.1.4. Kutatás-fejlesztés

A nyolcvanas évekig a kutatás-fejlesztés közösségi fogalma nem volt definiálva. A tagállamok által kutatási-fejlesztési támogatásként kategorizált intézkedések többségükben a tagállamok ipari megsegítésének legfontosabb eszközei¹²⁴ voltak. Sok esetben a támogatás szükségessége ugyanakkor nem volt igazolt.

A Bizottság felismerte azt is, hogy – a magas kockázat és a hosszú távú megtérülés miatt – a valódi kutatási-fejlesztési tevékenység állami részvétel nélkül nem minden esetben valósulna meg. Hangsúlyozta, hogy a tényleges kutatási-fejlesztési tevékenység – természete folytán – kevésbé torzítja a tagállamok közötti kereskedelmet, mint a beruházási támogatás, amelynek közvetlen hatása van a termelési kapacitásokra és a termelési kibocsátásra. A Bizottság annak is tudatában volt, hogy a kutatási-fejlesztési tevékenység hozzájárul a növekedés, a jólét és a Közösség ipari termelése világméretű versenyképességének fenntartásához. A Bizottság ugyanakkor szükségesnek tartotta a kutatási-fejlesztési támogatások felhasználásának ellenőrzését, hogy azok ne olyan tevékenységek finanszírozását szolgálják, amelyeket a kedvezményezett vállalatoknak saját forrásból kellene megvalósítani, azaz ne egyszerű modernizációs vagy működési célú támogatásként szolgálnak.¹²⁵ A több évi munka után 1985-ben elfogadott kutatási-fejlesztési támogatásokkal foglalkozó első keretszabály¹²⁶ meghatározta az alapfogalmakat (akkor még csak alapkutatás és alkalmazott kutatás-fejlesztés), és kialakította azt az

¹²³ Community guidelines on State aid for environmental protection, OJ C 37, 03.02.2001

¹²⁴ Az összes K+F célú kiadás 56%-a származott állami forrásból 1984-ben az Unióban. (Forrás: Eurostat)

¹²⁵ Commission of the European Communities: Sixteenth Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, 1987)

¹²⁶ A publikálására 1986-ban került sor. (HL C 83, 1986. 04. 11.)

azóta is követett elvet, amely szerint minél közelebb van a támogatott tevékenység a piachoz, annál inkább fennáll a közösségi érdekekkel ellentétes versenytorzítás veszélye.

A kutatási-fejlesztési keretszabály felülvizsgálatára 1995-ben került sor. Alapvető változás abban történt, hogy az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés szétválasztásra került, valamint a támogatási mértékeket – a Közösség versenyképességének biztosítása érdekében – a WTO szabályok által engedélyezett maximumra emelték.

A kutatási-fejlesztési közösségi állami támogatási szabályokkal kapcsolatban sokszor az a kritika fogalmazódik meg, hogy a kutatás-fejlesztésnek a nyolcvanas-kilencvenes években meghatározott fázisai (alapkutatás, alkalmazott kutatás és kísérleti fejlesztés) nem felelnek meg a mai valóságnak. Az alkalmazott kutatás és kísérleti fejlesztés közötti határ elmosódik, és az innováció szerepe egyre fontosabb lesz. Ezért ez utóbbi támogatását is engedélyeztetni szeretné a tagállamok többsége. A jelenlegi kutatás-fejlesztési iránymutatás felülvizsgálata 2004-ben kezdődik, és az új szabályok megjelenése 2005-ben várható.

6.1.5. Megmentés és szerkezetátalakítás

Az 1973-ban kezdődött gazdasági válság számos tagállamban okozott gazdasági és társadalmi nehézségeket. Ennek orvoslására a tagállamok különböző hitel-nyújtási programokat vezettek be a nehéz helyzetben lévő vállalatok életben tartására a szerkezetátalakítási vagy konverziós program kidolgozásáig (mentési támogatás), és/vagy e programok végrehajtására (szerkezetátalakítási támogatás). Az esetek nagy száma vezette a Bizottságot arra, hogy 1979-ben a VIII. Versenypolitikai jelentésében¹²⁷ közzé tegye álláspontját. A mentési támogatások akkori szabályai megfelelnek a jelenlegieknek. A szerkezetátalakítási támogatás esetében is hasonlítanak az elvek a ma is alkalmazotthoz, azzal a

¹²⁷ Commission of ECSC, EEC and EAEC: Eighth Report on Competition Policy (Brussels – Luxembourg, April 1979)

kivétellel, hogy a mostani szabályok csak 10 évente egyszer teszik lehetővé a szerkezetátalakítási támogatás nyújtását.

6.2. Ágazati támogatások

A Szerződés 87. cikk (3) c) bekezdése lehetővé teszi bizonyos gazdasági tevékenységek, azaz ágazatok támogatását, amennyiben a kereskedelem nem sérül a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben. Az Európai Unión belül kiemelten kezelik azokat az ágazatokat, amelyek gazdasági nehézségekkel küzdenek, vagy szociális – elsősorban foglalkoztatási – szempontból vannak hátrányos helyzetben, vagy az adott ágazat a tagállam vagy az egész Közösség számára stratégiai jelentőséggel bír.

A hetvenes évek folyamán az adott ágazat válsága vagy a növekvő világszintű kereslethez való alkalmazkodási képesség hiánya a hajóépítő iparban, a textiliparban, a szintetikus száliparban és az acéliparban szükségessé tette speciális, ágazati támogatási szabályok elfogadását. A válság, amellyel ezek az ágazatok szembesültek, oda vezetett, hogy az ingadozó termelés súlyos következményekkel járt a foglalkoztatásra. A tagállamok nem koordinált beavatkozásai a problémákat más tagállamokba transzferálták, ami a Közösség egészének újabb kiadásokat okozott. A termelés támogatását nem engedélyezték, mert az csak a status quo megőrzéséhez járult hozzá. A megmentési támogatás szigorú feltételek mellett voltak nyújthatók. Emellett figyelembe véve, hogy ezek az ágazatok mind kapacitásfelesleggel rendelkeztek, a Bizottság megtiltotta a kapacitásnövelő beruházási támogatás nyújtását.

Az 1978. évi válsággal összefüggésben kérte fel a Tanács a Bizottságot, hogy hozza nyilvánosságra az egyes ágazatok támogatásával kapcsolatos álláspontját. A tartós infláció, az árfolyamok ingadozása és a magas olajárak miatt sok ágazat nehéz helyzetbe került, és szükségessé vált ezeknek a kapacitásfelesleggel rendelkező ágazatoknak a szerkezetátalakítása, és olyan iparszerkezet kialakítása, amely világszinten képes helytállni a versenyben.

Az ágazati támogatásokkal kapcsolatos 1978. évi bizottsági álláspont hangsúlyozta, hogy az ágazatok támogatása csak indokolt helyzetben képzelhető el. A korlátozott

ideig nyújtott, csökkenő mértékű támogatásnak biztosítania kell az ágazat hosszú távú életképességének helyreállítását, és arányban kell állnia a megoldandó problémákkal, elkerülve, hogy az egyes ágazati problémák egyik tagállamból a másikba kerüljenek át.

Az egyes ágazatokra kialakított speciális uniós szabályok bevezetésének esetei, illetve indokai a következők voltak:

- Egy-egy ágazat esetében előfordulhat, hogy az érintett vállalatok nem képesek önerőből a szerkezetátalakítás vagy a fejlesztés megvalósítására. Az ún. *kríziságazatok* – amelyekben általában alacsony szintű kutatás-fejlesztés folyik – fokozott versenyhelyzetben vannak a harmadik országokból importált áruk miatt. Jellemzően ilyen kríziságazatok a nagy munkaerő igényű ágazatok, mint például a textilipar.
- A *gyorsan fejlődő gazdasági ágazatok* esetében a támogatás célja az, hogy az ezeken a területeken működő vállalatok kihasználják a számukra kínálkozó, egyre bővülő piaci lehetőségeket. Ehhez azonban megfelelő fejlesztési tevékenység szükséges, ami állami támogatás nélkül nem képzelhető el.
- Szükség lehet állami fellépésre a Közösségen kívüli *kedvezőtlen gazdasági hatások semlegesítése* érdekében. Amennyiben például egy harmadik ország versenyt torzító intézkedéseket hoz, amely hatással van a Közösség gazdasági helyzetére, szükségessé válhat olyan tagállami fellépés, amely ki tudja küszöbölni ezeket a versenytorzító hatásokat (pl. hajóépítő ipar).
- A *termelés kapacitásfeleslegének visszaszorítása*, amely hozzásegít a termelési feltételek optimális allokációjához, szintén igényelhet állami szerepvállalást. A felesleges kapacitás mindig olyan tényező, amely jelentős többletköltséggel jár, és – ha ez szociális szempontból indokolt – ezt a költséget csak állami támogatással tudják megfizetni (pl. acélipar).
- A *Szerződésből* is következhet egyes ágazatok kiemelt kezelése, mint például a mezőgazdaság, a halászat, a szállítás, az acélipar és a szénbányászat.

Az egyes kiemelt ágazatok és a rájuk vonatkozó, az általánostól eltérő támogatási szabályok az érintett ágazatok piaci helyzetének függvényében változtak. Az Európai Unióban a speciális támogatási szabályok hatálya alá tartozó ágazatok jelenleg a következők: gépjárműipar, szintetikus szálipar, hajóépítő ipar, szállítás, szén- és acélipar (illetve mezőgazdaság és halászat). A gépjárműiparban a kapacitáskihasználtság 80%, így kapacitásfelesleg van, továbbá erős verseny alakult ki a gyártók között. A hajóépítő iparban szintén kapacitásfelesleg jött létre, és erős a nemzetközi verseny. A szintetikus száliparban az erős versenyhelyzet mellett a technológiai fejlesztés is gondot jelent. A szállítás közszolgáltató tevékenysége miatt speciális elbírálás alá tartozik. A szén- és acéliparra vonatkozó szigorúbb szabályozást szintén az erős Közösségen belüli és nemzetközi verseny indokolja.

6.2.1. Az acélipar támogatása

Mivel az érzékeny ágazatokra vonatkozó közösségi szabályok közül az acéliparra vonatkozó szabályok különös jelentőséggel bírnak Magyarország számára, röviden áttekintem az acéliparra vonatkozó közösségi állami támogatási szabályok változását.

Az ESZAK Szerződés szigorúbban szabályozta az állami támogatások kérdéskörét, mint a Római Szerződés. A termelés legésszerűbb felosztását biztosító legmagasabb termelékenységi szintet kívánták elérni, úgy, hogy ne következzen be visszaesés a foglalkoztatottságban, és a tagállamok gazdasági életében mélyreható és tartós zavarok elkerülhetők legyenek (Európai Szén- és Acélközösség alapító Szerződésének 2. cikke). Megtiltotta az acélipar és szénbányászat támogatását, és engedélyezte a leépítéssel, bezárással és az elbocsátók munkavállalók más ágazatban való elhelyezkedésével kapcsolatos támogatásokat.

Ugyanakkor az acélipar kulcsfontosságú ágazat volt a Közösségben, mind a gyártás, mind a foglalkoztatás szempontjából. Az 1970-es évek tartós és súlyos válsága következtében, az acél- és széniparban szerkezeti problémákkal összefüggő túltermelés állt elő. Az acélipari termékek iránti igények – az ipar hihetetlen mértékű modernizálódása következtében – mennyiségüket tekintve csökkenő tendenciát mutattak, minőségileg pedig teljesen megváltozott követelményeket

támasztottak. A válság megoldása érdekében a tagállamok szükségesnek tartották az állami szerepvállalást, és ehhez kellett olyan szabályokat kialakítani, amelyek hozzájárultak a jelentős létszámleépítés és szerkezetátalakítás megvalósításához. A Bizottság által 1977-ben lefektetett elvek engedélyezték a szerkezetátalakítási támogatást, amennyiben az nem vezetett kapacitásnövekedéshez, és a támogatás a megoldandó problémával arányos. Akkoriban a Bizottság álláspontja az volt, hogy az acéliparra is vonatkoznak a horizontális támogatási szabályok (pl. környezetvédelem), és csak az ágazatra vonatkozó specifikus támogatásokról kell külön rendelkezni. A szabályok szerkezetátalakításhoz kötött beruházási és bezárási támogatást engedélyeztek, ám tekintettel arra, hogy az acélipar válsága a hetvenes évek végén tovább súlyosbodott, szigorúbb szabályozásra volt szükség. Az 1981. évi szabályok az acéliparnak nyújtható összes támogatásra kiterjedtek. A cél az ágazat szerkezetátalakításának felgyorsítása, 1985. végéig történő befejezése volt. A támogatásnyújtás feltétele olyan szerkezetátalakítási program volt, amely biztosította a kapacitáscsökkentést, és azt, hogy 1985 után támogatásnyújtásra nem kerül sor. A szigorú szabályok eredményeként az európai acélipar kapacitása közel 20%-kal csökkent 1980 és 1985 között.

1985-ben a Bizottság úgy vélte, hogy a szerkezetátalakítási folyamat véget ért, további állami szerepvállalásra nincs szükség. Így a szabályok tovább szigorodtak, mivel a nem hatékony acélművek életben tartása veszélyeztette volna az életképes vállalatokat. A kutatási-fejlesztési, a környezetvédelemi, a bezárási és a kapacitásnövekedéssel nem járó beruházási támogatás (ez utóbbi csak azokban a tagállamokban, ahol nem került sor szerkezetátalakítási támogatás nyújtására) volt engedélyezett. Beruházási támogatás nyújtására csak Görögország, majd később Portugália és a hajdani NDK volt jogosult.

Az 1985-ben bevezetett, az acélipar támogatását szigorú keretek között tartó szabály a kilencvenes években is fennmaradt, egészen az ESZAK szerződés 2002. évi megszűnéséig. Jelenleg pedig bár az acélipar is a Római Szerződés hatálya alá tartozik, – a korábbiakhoz hasonlóan szigorú – külön szabály vonatkozik ennek az ágazatnak a támogatására. Az 1985-ben bevezetett, az acélipar támogatását szigorú keretek között tartó szabály a kilencvenes években is fennmaradt, egészen az

ESZAK szerződés 2002. évi megszűnéséig. Jelenleg pedig bár az acélipar is a Római Szerződés hatálya alá tartozik, esetében – a korábbiakhoz hasonlóan szigorú – külön szabály vonatkozik ennek az ágazatnak a támogatására.

6.3. Egyéb támogatási szabályok

A Bizottság 3–5 évente nemcsak a hatályos szabályozást vizsgálja felül rendszeresen új szabályokat alkotva, hanem folyamatosan bővülnek a szabályozásba bevont területek is: míg az ágazati szabályozás – különösen a lisszaboni stratégiával összhangban – visszaszorulóban van, a Bizottság újabb és újabb területekre állapít meg részletszabályokat. A közelmúltban szabályozott új területek a következők:

- A *kockázati tőkére* vonatkozó szabályozás¹²⁸ leírja azokat az eseteket, amikor az állami részvétellel létrejött kockázati tőketársaság tevékenysége nem ütközik a Római Szerződésben meghatározott támogatási tilalomba.
- A *kezességvállalás* formájában nyújtott állami támogatásokra vonatkozó szabályokról szóló bizottsági közlemény¹²⁹ meghatározza azokat az eseteket, amikor az állami kezességvállalás nem minősül állami támogatásnak.
- Az állami *földértékesítésre* vonatkozó közösségi szabályok¹³⁰ alapján nem minősül állami támogatásnak az a tranzakció, amelynek keretében az eladási ár megállapítása piaci viszonyok között (előre meghirdetett, nyílt árverésen vagy független értébecslők által meghatározott áron) történik.

¹²⁸ A Bizottság közleménye a kockázati tőkééről az állami támogatások tekintetében (HL C sorozat 235. szám; 2001.08.21.)

¹²⁹ A Bizottság közleménye az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a garanciák formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL C 71, 2000.03.11.)

¹³⁰ Bizottsági közlemény az állami hatóságok telekeingatlan és építmény értékesítéséhez nyújtott állami támogatási elemekről (HL C 209, 1997.07.10.)

- Az *exporthitel-biztosításra* vonatkozó szabályozás¹³¹ az OECD-szabályokat követi. Ennek értelmében a rövid távú, piacosítható kockázat tekintetében az állami támogatás nem megengedett.
- Az *adóintézkedések* bevezetése során figyelembe veendő szabályokat az 1998 végén megjelent bizottsági közlemény¹³² foglalta egységes szerkezetbe. A közlemény részletezi, hogy mely adóintézkedések nem minősülnek állami támogatásnak (általános, gazdaságpolitikai intézkedések, technikai szabályok, adószintek különbözősége stb.). Ismerteti az állami támogatás fogalmának értelmezését az adóintézkedések tekintetében és tartalmazza a tiltott támogatások eseteit is.
- A *közszolgáltatás* elvégzéséért fizetett támogatás¹³³ ugyancsak engedélyezett. A tagállamok maguk határozzák meg, hogy mit értenek közszolgáltatás alatt, és szabadságot élveznek abban is, hogy e feladatok ellátásával vállalatokat bízzanak meg. A Bizottság, az Európai Bíróság felügyeletével, ellenőrzi a tagállamokat, hogy a fenti lehetőséggel ne éljenek vissza. Ha a közszolgáltatás támogatása csak a felmerült költségek kompenzálását célozza, és a kompenzáció mértéke előre meghatározásra kerül, akkor összeegyeztethető a Római Szerződés előírásaival.
- A *közszolgálati média* támogatása¹³⁴ vonatkozásában a közösségi szabályozás elvárja a tagállamoktól, hogy a közszolgálati feladatok körét pontosan határozzák meg, és a közfeladattal megbízott szolgáltató tevékenységét rendszeresen ellenőrizték. Emellett a tagállamok kötelesek elkészíteni a közszolgálati és a nem közszolgálati tevékenységhez folyósított összegekről szóló pontos elszámolást.

¹³¹ A Bizottságnak a tagállamokhoz intézett, az EK Szerződés 93. cikkének (1) bekezdésén alapuló közleménye a Szerződés 92. és 93. cikkének a rövid lejáratú exporthitelek biztosítására vonatkozó alkalmazásáról (HL C 281, 1997.09.17.)

¹³² A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak az egyenes üzleti adózással kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (HL C 384, 1998.12.10.)

¹³³ Communication from the Commission - Services of general interest in Europe (HL C 17, 2001.01.19.)

¹³⁴ A Bizottság közleménye a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtandó állami támogatás szabályainak alkalmazásáról (HL C 320, 2001.11.15.)

- A *filmgyártás támogatása*¹³⁵ címén csak kulturális termékek támogathatók, a maximális támogatási intenzitás az előállítási költségek 50 százalékáig terjedhet, kivéve, ha a film művészfilm, dokumentumfilm vagy a tagállam által definiált alacsony költségvetésű film. Ez utóbbi esetekben a támogatás akár a film költségvetésének 100 százalékát is elérheti. A tagállamoknak azt is lehetővé kell tenniük, hogy az alkotók a film költségvetésének 20 százalékát más tagállamban költhessék el.
- A Bizottság a villamosenergia-piac liberalizációjával kapcsolatban rendelkezett az úgynevezett *befagyott költségek* kezeléséről. A befagyott költségek¹³⁶ a hosszú távú szerződések felbontásával keletkeznek. A villamosenergia-piac liberalizációjáról szóló irányelvben¹³⁷ foglalt szigorú feltételeknek megfelelő, „befagyott költségeket” támogathatónak ítélte, (rendszeres ellenőrzés, tényleges piaci trendek figyelembe vétele stb. követelmények betartása mellett).

Összefoglalva megállapítható, hogy az állami támogatási szabályok a Közösségben folyamatosan változnak, mert az új kihívások, és az új problémák új megoldást igényelnek. Ez vonatkozik a horizontális és ágazati támogatási szabályokra is. A környezetvédelem terén a Kyoto-i vállalások megvalósítása várhatóan szükségessé teszi az állam szerepvállalását, ennek lehetőségét a közösségi állami támogatási szabályokban is meg kell teremteni. Egyre nagyobb hangsúly helyeződik a közszolgáltatásokkal kapcsolatos állami szerepvállalás lehetőségeinek pontos definiálására, sőt magának a közszolgáltatás uniós fogalmának kialakítása is felmerült.

¹³⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Certain Legal Aspects relating to Cinematographic and other Audiovisual Works (Brussels, 26.09.2001. – COM(2001) 534 final)

¹³⁶ A befagyott költségek olyan visszavonhatatlan, hosszú távú garanciák, kötelezettségvállalások, illetve beruházások, amelyek nem tartoznak a normál üzletmenetbe költségeinek közé. Az azoknak való megfelelés egyértelműen a piac nyitására vonatkozó kötelezettség teljesítése miatt válhat lehetetlenné, és az adott vállalkozás életképességét veszélyezteti. A hosszú távú kötelezettségvállalásnak a villamosenergia-piac liberalizációjáról szóló irányelv elfogadása előtt (1996. február 19.) kellett történnie.

¹³⁷ HL L 27, 1997.01.30.

Ebből következik, hogy Magyarországnak nemcsak az eddig meghozott szabályokat kell betartania, hanem csatlakozástól kezdve lehetőséget kap arra is, hogy érdekeinek megfelelően befolyásolhassa az új szabályok kialakulását, azaz részese lesz a jogalkotási folyamatnak, így lehetősége nyílik arra, sőt érdeke is, hogy álláspontját a megfelelő fórumokon kifejezésre juttassa.

VII. Az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésének kialakítása Magyarországon és annak hatása a támogatási rendszerre

A rendszerváltás utáni támogatási rendszer az adókedvezményekre (pl. vegyesvállalati adókedvezmény) és elkülönített állami alapokból nyújtott vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatásokra épült. Az elkülönített állami alapok önállósága a kilencvenes évek közepéig fokozatosan megszűnt, és az általuk finanszírozott célok forrásai a költségvetés célelőirányzatai lettek. Ezt a változást nem az Európai Megállapodásból származó kötelezettségek, hanem a könnyebb átcsoportosíthatóság és kezelhetőség iránti igény indokolta. Az adókedvezmények és azok beruházásösztönző szerepe a mai napig fennmaradt, de ezek feltételrendszere folyamatosan változott, szerepük, súlyuk valamelyest csökkent és egyéb támogatási formák (pl. kockázati tőkebefektetések támogatása) is megjelentek, szerepet kaptak.

Az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésének kötelezettsége Magyarországra bizonyos mértékben már GATT-tagságától kezdődően (tehát a hetvenes évek közepétől) kiterjedt, de mint azt a III. fejezetben bemutattam, a GATT-szabályozás tulajdonképpen csak a közvetlen exporttámogatást tiltotta. Egyéb támogatási kategóriákkal szemben nem fogalmazott meg világos és egyértelmű szabályrendszert, amelynek betartása automatikusan kikényszeríthető lett volna, emellett a támogatás definícióját sem tartalmazta. Az Uruguay-i fordulón a támogatásokról elért megállapodás a támogatás fogalmát definiálta, és kimondta az exporttámogatás tilalmát, de a piacgazdasággá történő átalakulással érintett tagállamok esetében – Magyarország is ilyennek minősült – a tiltott támogatások felszámolására hétéves átmeneti időszakot adott. Így a WTO-tagság az állami támogatások terén nem támasztott azonnali intézkedést igénylő követelményeket, még az exporttámogatás terén sem.

Az Európai Megállapodás 1991. decemberi aláírásával Magyarország olyan szabályrendszer alkalmazását vállalta, amely, mint az előző fejezetekben bemutattam, konkrétan behatárolja a támogatás nyújtásának lehetőségeit.

Az értekezés jelen részében Magyarország csatlakozási felkészülése és jogharmonizációja kapcsán az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzése

terén megtett lépéseket, valamint az uniós szabályok alkalmazása következtében a magyar támogatási rendszerben bekövetkezett változásokat mutatom be. A rendszer egyéb okokból (pl. gazdaságpolitikai prioritások változása) történő változásával nem foglalkozom.

7.1. Az Európai Megállapodás vonatkozó rendelkezései

Magyarország, valamint az Európai Közösség és annak tagállamai között 1991. december 16-án kelt Európai Megállapodás 62. cikke tartalmazott rendelkezéseket az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésére. Ennek értelmében a Megállapodás működésével összeegyeztethetetlen bármely állami támogatás, amely érintheti a Közösség és Magyarország közötti kereskedelmet, és torzítja a versenyt, vagy annak torzításával fenyeget azáltal, hogy egyes vállalatokat vagy egyes áruk termelését előnyben részesít. A tilalom elbírálásához szükséges támpontok kialakításához a Megállapodás 62. cikk 2. bekezdése ad iránymutatást, kimondva, hogy a fentiekkel ellentétes gyakorlatot az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkében foglalt szabályok alkalmazásából eredő kritériumok alapján kell elbírálni. A Megállapodás emellett végrehajtási szabályok elfogadását¹³⁸ írja elő, amely az előbbi kötelezettségek tartalmát és a hozzá tartozó eljárási szabályokat részletezi. A felek vállalták továbbá, hogy évente jelentést készítenek a Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó támogatások összegéről és megoszlásáról, valamint a támogatási programokról, és a másik fél kérésére egyes esetekről külön tájékoztatást is adnak. (A szénbányászat és acélipar vonatkozásában a Megállapodás 2. számú jegyzőkönyve tartalmaz hasonló tartalmú szabályokat.)

¹³⁸ A végrehajtási szabályok elfogadására a dolgozat lezárásának időpontjáig nem került sor, és várhatóan csatlakozásig ez már nem is fog megvalósulni. Ez a 30/1998. (VI. 25.) alkotmánybírósági határozatra vezethető vissza, amely alapvetően a vállalati versenyjog területére vonatkozó végrehajtási szabályokat kihirdető kormányrendelet egyes rendelkezései tárgyában született, kimondva, hogy a közösségi jogra való közvetlen hivatkozás, annak tartalmának kihirdetése nélkül alkotmányellenes. Az állami támogatási végrehajtási szabályokra vonatkozó eredeti közösségi javaslat, melynek célja az volt, hogy az éppen aktuális közösségi szabályozást nyilvánítsa az összeegyeztethetőség elbírálási alapjának, nem tartalmazott tételes felsorolást az alkalmazandó szabályokról, nem ismertette azok tartalmát, nem tartalmazott mechanizmust a jövőbeni szabályok ismertetésére és a magyar jogrendbe való beültetésére, hanem a „jelenlegi és jövőbeni másodlagos szabályok”-ra általánosságban hivatkozott. A javaslat az alkotmánybírósági döntés értelmében alkotmányellenesnek minősült. A csatlakozás időpontjának közeledtével a végrehajtási szabályokról folyó tárgyalások félbeszakadtak és nem került számunkra is elfogadható javaslat véglegesítésre. A többi társult

A fenti rendelkezésen túl, az Európai Megállapodás 67. cikke általános jogharmonizációs kötelezettséget ír elő, és a 68. cikk felsorolja azokat a területeket – köztük az állami támogatásokat is – ahol ez a kötelezettség különösen fennáll.

A ratifikáció elhúzódása miatt a Megállapodás teljes terjedelmében csak 1994-ben lépett életbe. Hazai kihirdetése az 1994. évi I. törvénnyel történt. Kereskedelmi rendelkezései, valamint az azokhoz kapcsolódó kísérő rendelkezések, köztük a versenyjogi rendelkezések is az úgynevezett Ideiglenes Megállapodással már 1992. március 1-vel hatályosultak¹³⁹.

Az Európai Megállapodás 62., 67. és 68. cikkei alapján Magyarországon a közösségi szabályokba ütköző támogatások nyújtása elvileg¹⁴⁰ a Megállapodással ellentétes, miközben a Megállapodásból pozitív harmonizációs kötelezettség is fakad. A Megállapodásba ütköző támogatások esetében – a végrehajtási szabályok hiányában – a felek a GATT-mechanizmus alapján járhatnak el. A GATT mechanizmus lényege, hogy a károsult félnek bizonyítania kell, hogy őt kár érte. Ha nem sikerül konzultáció útján rendezni a vitás kérdést, akkor az ügyben a Vitarendezési Testület hoz döntést. Végső esetben a felek kereskedelmi védő intézkedéseket vezethetnek be. (Az Európai Bizottság több esetben kért magyarázatot magyar állami támogatási intézkedésekre, de szubvencióellenes eljárás ellenünk egyszer sem indult és ez okból védő intézkedések bevezetésére sem került sor.)

A többi, társulási megállapodással rendelkező ország (Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia, Szlovénia, Románia) Európai Megállapodása is tartalmazza az előbbi rendelkezéseket. (A későbbi, így a balti-államokkal kötött megállapodások szövege pontosabb, mivel az állami támogatási rendelkezés az alkalmazandó kritériumoknál a Római Szerződés vonatkozó cikke mellett a másodlagos joganyagra is tartalmaz hivatkozást.)

ország a közösségi javaslatot elfogadta, a végrehajtási szabályokat hatályba léptette, nem merült fel ilyen típusú alkotmányossági probléma.)

¹³⁹ Hargita Árpádné: A magyar-EK társulási megállapodás, in: Az Európai Közösség és Magyarország az 1990-es évek közepén. Aula 1993. 75-116. o.

¹⁴⁰ Mivel a Végrehajtási Szabályok nem kerültek még elfogadásra, a kötelezettség tartalma vitatott.

Az Európai Megállapodás aláírásakor Magyarországon voltak olyan támogatási intézkedések (pl. exportteljesítménnyel összefüggő adókedvezmény), amelyek nem voltak összeegyeztethetők sem a WTO, sem az uniós előírásokkal. A WTO-megállapodás alapján – mint már említettem – hétéves átmeneti időszak állt rendelkezésre e támogatások megszüntetésére. Magyarország azonban nem élhetett a hétéves átmeneti időszakkal, mert az Európai Megállapodás értelmében 1997-ben meg kellett szüntetni az exporttámogatás lehetőségét, mivel az a nemzetközi kereskedelemre káros hatást gyakorló, működési támogatásnak minősült, és mint ilyet az Unió a leghatározottabban tiltja. Voltak különféle, a külföldi befektetéseket ösztönző adókedvezményeink is, amelyek szintén nem voltak összeegyeztethetők az EU renddel. Ezeknek a külföldi és a belföldi eredetű befektetőket megkülönböztető jellege az Európai Megállapodás vonatkozó, a megkülönböztető elbánást tiltó rendelkezése alapján már az Európai Megállapodás hatálybalépése előtt felszámolásra került. A befektetési adókedvezmények tekintetében azonban a rendszer jó ideig nem került harmonizálásra. Erre lehetőséget adott az, hogy a versenyre vonatkozó rendelkezések érvényesülését végrehajtási szabályok létrehozásához kötötte, és ezek létrehozására három éves időszakot adott. (Valamennyi társult ország esetében a végrehajtási szabályok létrehozása három évnél jóval hosszabb időszakot vett igénybe. Az viszont már speciális magyar körülmény, hogy a vállalati versenyjog területére vonatkozó végrehajtási szabályok alkotmánybírói ügyé válása folytán esetünkben, egyedül a közép- és kelet-európai társult országok közül, egyáltalán nem fogadták el az állami támogatásokra vonatkozó végrehajtási szabályokat.) A szigorúbb értelmezés szerint, Magyarország az Ideiglenes Megállapodás hatályba lépésétől kezdve köteles lett volna az Európai Unió állami támogatási rendelkezéseit betartani, figyelembe véve a Megállapodás által az állami támogatási szabályok tekintetében előírt kivételes elbánási lehetőséget. E kivételes elbánási lehetőségek a következők:

- Magyarország a Megállapodás szerint öt évig a Római Szerződés 87. cikk (3) a) pontja szerinti értelmezésnek megfelelően fejlődésben elmaradt régiónak számított, ezért a regionális támogatások megengedettnek minősültek. Az ötéves időszak, amely 1996 végén járt le, meghosszabbítható volt. A hosszabbításra

vonatkozó kérelmet Magyarország benyújtotta, de arra hivatalos válasz a dolgozat lezárásáig nem érkezett, mert az Unió – politikai döntésként – a végrehajtási szabályokkal kapcsolatos vita lezárását követően kívánta volna a kérdést megvizsgálni, miközben azonban az Unió hallgatólagosan elismerte, hogy Magyarország jogosult regionális támogatást nyújtani. Mindeztáig nem emelt kifogást a Magyarországon nyújtott regionális beruházási támogatásokkal szemben, sőt a regionális támogatási térképről folytatott tárgyalásokon a vita nem a térkép jogosságáról, hanem az abban megállapított mértékekről (lásd 7.3.2. alfejezet) folyt.

- A korábban is említett végrehajtási szabályok első tervezete az Európai Tanács 1994. decemberi Essen-i ülésén elfogadott javaslat szerint ún. speciális lehetőségről („special guidance”) is rendelkezett, amely a piacgazdaságra való áttérés folyamatához szükséges támogatások nyújtását engedélyezte volna a társult közép- és kelet-európai országok részére. Miközben a végrehajtási szabályokról folytak a tárgyalások, a privatizáció többé-kevésbé lezárult, a piacgazdaság kiépült és a csatlakozás is belátható távolságra került, sőt megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások. Így végül ezt a támogatási lehetőséget nem ismerte el a Közösség (a többi társult ország által elfogadott végrehajtási szabályban sem).
- A Megállapodás 2. számú acélipari jegyzőkönyve szintén – bizonyos feltételek mellett – kivételes elbánást biztosított azáltal, hogy öt évig lehetővé tette állami támogatás igénybevételét a szerkezetátalakításhoz. Ebben az esetben Magyarország szintén kérelmezte a 1996 végén lejárt időszak meghosszabbítását, de az acélipari szerkezetátalakítási támogatásra vonatkozó szigorú közösségi szabályok által támasztott feltételek teljesítésének vállalása (pl. kapacitáscsökkentés, előre meghatározott életképességi mutatók teljesítése) a hazai vállalatok számára nehézkes és körülményes lett volna, miközben az acélipar helyzete nem igényelt azonnali beavatkozást. Így Magyarország 2001-ben vállalta, hogy acéliparát a közösségi szabályokkal össze nem egyeztethető módon. Ezzel a meghosszabbítás kérdése lekerült a napirendről.

Az Unió vezető intézményei egyrészt tehát érzékelték, hogy a közép- és kelet-európai társult országoknak speciális, a meglévő EU-tagállamoktól eltérő feladatai vannak, különös tekintettel a rendszerváltás gazdasági következményeire. Ugyanakkor óvakodtak ezt határozott és világos feltételrendszerbe foglalni. Másrészt viszont ügyeltek arra, hogy az uniós rendszertől mutakozó eltérések semmiképpen se zavarják a meglévő tagállamok kereskedelmi esélyeit, érdekeit, lehetőségeit. Az első időben az acélipar volt különös figyelemmel kísért terület, majd az autóipar került a középpontba (mindkét területen az Unióban túltermelés van). A csatlakozási tárgyalások előrehaladásával az érdeklődés a közép- és kelet-európai országok támogatásai iránt szerteágazóbb és egyre mélyebb lett. Magyarország (valamint Lengyelország és Szlovákia) esetében a vizsgálati terület fokozatosan a befektetési adókedvezmények irányába tolódott el. Nem véletlen, hogy e témakörben a csatlakozási tárgyalások legutolsó fejezetei között jött létre megegyezés, és csaknem veszélybe került a csatlakozási tárgyalások teljes lezárása az e területen kialakult érdekütközés miatt. A Bizottság figyelme eleinte inkább a konkrét esetekre irányult, és kevésbé a támogatási programokra.

Azt is meg kell jegyezni, hogy az Európai Megállapodás vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése az EU-intézmények, elsősorban a Verseny Főigazgatóság részéről az idők folyamán változott és a szigorúbb értelmezés erősödött a csatlakozás irányába való előrehaladással.

7.2. Az ellenőrzési rendszer kiépítése a társult országokban

Bár a társult országok kötelezettségei az állami támogatások ellenőrzése terén már a kilencvenes évek eleje óta, az Ideiglenes Megállapodás hatályba lépésével fennálltak, a kezdeti időszakban – mint a korábbi pontban ismertettem – sem a társult országok, sem az Európai Unió nem fektetett különösebb hangsúlyt az e területre vonatkozó közösségi szabályok érvényesítésére. Az Unió „elnéző” magatartása összefüggött azzal a felismeréssel, hogy a piacgazdaságra való áttérés, a gazdaság szerkezetátalakítása, a múlt örökségeinek rendezése, a privatizáció sikeres végrehajtása és a külföldi működő tőke vonzása bizonyos esetekben indokolta állami beavatkozást tehet szükségessé.

A támogatások versenyszempontú ellenőrzése egyáltalán nem létezett ezekben az országokban, még a kilencvenes évek első felében sem, amikor már törvényi szabályozás alapján létrejött és működött a vállalati magatartásokkal kapcsolatos verseny ellenőrzésével foglalkozó intézmény.

A kilencvenes évek közepe-vége felé, azt követően, hogy a társult országok egymás után nyilvánították ki csatlakozási szándékukat¹⁴¹, az Unió és azon belül a Bizottság hozzáállása a közösségi állami támogatási szabályok kikényszerítése terén szigorodott. Annak ellenére, hogy az Európai Megállapodás nem rendelkezett az állami támogatások ellenőrzésével foglalkozó szerv létrehozásáról, a Bizottság egyre erőteljesebben követelte a társult államoktól, hogy az állami támogatások nyújtásának keretfeltételeit jogszabályban fektessék le, és hozzanak létre a támogatások versenyszempontú ellenőrzéséért felelős, a Bizottság Verseny Főigazgatóságához hasonló széles jogkörrel rendelkező szerveket.

1994-ben az Essen-i Európai Tanács is az önellenőrzés elvére hívta fel a figyelmet. Az ott elfogadott jelentésben¹⁴² szereplő javaslat értelmében a nemzeti ellenőrző hatóságoknak függetlenül¹⁴³, átlátható szabályok alapján és amennyire lehet egységes módon kell ellátniuk támogatás-ellenőrző funkciójukat. Hasonló intézmények azonban sem a tagállamokban, sem a korábbi csatlakozások során nem kerültek kialakításra, így nem volt semmiféle követhető modell a társult országok előtt. Rájuk volt bízva, hogy melyik intézményhez telepítik e feladat ellátását. A Bizottság akkor erre alkalmasnak vagy a Pénzügyminisztériumot vélte, tekintettel arra, hogy e minisztérium felügyeli a költségvetési folyamatokat, vagy a Gazdasági Versenyhivatalt. Kezdetben a társult országok többségében e szervet valamely minisztériumon (általában Pénzügyminisztériumon vagy Gazdasági Minisztériumon) belül egy-két fővel hozták létre. A későbbiekben további elvárásként jelentkezett az Unió részéről az övéhez hasonló eljárási rend bevezetése. Ez utóbbi természetesen magával hozta az anyagi szabályok megalkotása iránti

¹⁴¹ Magyarország 1994. április 1-jén jelentkezett hivatalosan.

¹⁴² Report from the Council to the 1994 Essen European Council on a strategy prepared for the accession of the associated CEECs, annex IV, page 14.

¹⁴³ Hogy mitől függetlenül, azt a szöveg nem magyarázza meg. Valószínűleg a kormányzattól való függetlenségre gondol, bár ez a későbbiekben nem volt követelmény.

igényt is. Ennek megfelelően az Irodák létszáma jelentősen növekedett, és számos társult országban (Csehország, Lengyelország, Bulgária, Szlovénia, Litvánia, Románia) a feladat átkerült a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe vagy független hivatalhoz (Szlovákia)¹⁴⁴.

A megfelelő jogszabályi háttér kialakítása is eltérő volt a társult országokban. Egyes országok alkotmánya lehetővé tette a közösségi jogra való közvetlen hivatkozást (pl. Csehország, Lettország), így ezekben az országokban csak eljárási szabályok kerültek bevezetésre, az alkalmazandó anyagi szabályok kihirdetésére nem volt szükség. Más országokban (pl. Észtország, Szlovákia, Szlovénia, Lengyelország) az anyagi és eljárási szabályokat egyaránt tartalmazó jogszabályok jelentik az állami támogatások ellenőrzésének kereteit.

A 3. melléklet mutatja be a társult országokban támogatás ellenőrzési rendszer legfőbb jellemzőit.

7.3. Az ellenőrzési rendszer kiépülése Magyarországon és annak hatásai a támogatási rendszerre

Magyarországon 1996-ban a Pénzügyminisztérium keretein belül kezdődött meg a szükséges szervezeti háttér kiépítése. Az 1996-1999 közötti időszakban az ellenőrző szervként működő szervezeti egység a munkájához szükséges információkhoz a minisztériumok közötti egyeztetési eljárás keretében, valamint informális kapcsolatai útján jutott. Ebben a rendszerben a támogatási tervezetek nem minden esetben és sokszor nem megfelelő időben érkeztek meg. Az egységnek nem volt megkülönböztetett szerepe sem az államigazgatáson, sem a Pénzügyminisztériumon belül, így az ellenőrző szerv nem végezhetette megfelelően a feladatát.

1997 végén módosult az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, amely a pénzügyminiszter felelősségévé tette a Magyarország által nyújtott állami támogatások közösségi támogatási szabályokkal való összhangjának biztosítását. A módosítás felhatalmazta a Kormányt arra, hogy az EU-kompatibilitást biztosító eljárást kormányrendeletben szabályozza. E felhatalmazás alapján született a

¹⁴⁴ Hozzá kell azonban tenni, hogy egyes országokban (pl. Lengyelország, Szlovénia) a Versenyhivatal a

vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások és annak az Európai Megállapodással való összhangjának vizsgálatáról szóló 76/1999. (V. 26.) Korm. rendelet, amely tartalmazta a támogatási tervezetek előzetes bejelentési kötelezettségére vonatkozó eljárási szabályokat. A 76/1999. (V. 26.) Korm. rendelet alapján felállításra került a Pénzügyminisztérium keretein belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda (továbbiakban: TVI). A kormányrendelet előírta a központi költségvetésből nyújtott támogatások esetében a tervezeteknek a TVI felé történő előzetes bejelentési kötelezettségét. A TVI – a vonatkozó közösségi jogi szabályok alapján – véleményt mondott a tervezetnek az Európai Megállapodás állami támogatási rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről. Amennyiben a tervezet nem volt összeegyeztethető a Megállapodással, javaslatot tett az összeegyeztethetlenség feloldására. Ebben a rendszerben az Iroda csak véleményezési jogkörrel rendelkezett, míg az Európai Unió elvárta, hogy a TVI döntései kötelező erejűek legyenek, és hatásköre terjedjen ki az önkormányzatok által nyújtott támogatásokra is.

Az Európai Unió újabb elvárásainak teljesítése érdekében több jogharmonizációs intézkedés történt. Sor került az államháztartásról szóló törvény 2001. júniusi módosítására¹⁴⁵, amelynek eredményeképpen – a közösségi szabályozás logikáját követve – a vállalkozások állami támogatásának tilalma általános szabállyá (lex generalis) vált (15. §), megteremtve ezzel az államháztartás alrendszereiből a vállalkozásoknak nyújtandó támogatások rendszerének egységes alapját.

Az általános tilalom alóli mentességeket a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről szóló 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet az Európai Unió vonatkozó szabályaival összhangban határozza meg. Mind az államháztartásról szóló törvény módosítása, mind az említett kormányrendelet 2002. január 1-én lépett hatályba. A támogatások ellenőrzését továbbra is a TVI végzi.

A 163/2001. (IX.14.) Korm. rendelet hatálya a költségvetési szervekre, az általuk megbízott szervekre, az irányításuk alatt működő egyéb szervekre vagy személyekre, illetve a helyi önkormányzatokra és az általuk az államháztartás

kormány része, nem pedig attól független, az Országgyűlésnek alárendelt szerv.

¹⁴⁵ A pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvény

alrendszeréből nyújtott támogatásokra terjed ki. Ez lényegében a központi kormányzat (minisztériumok) és az önkormányzatok által nyújtott támogatások mellett magában foglalja az állam által felügyelt szervek (pl. Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt., Magyar Fejlesztési Bank) tevékenységét is, megakadályozva a támogatásellenőrzési szabályok kijátszásának lehetőségét. A kormányrendelet – a közösségi állami támogatási szabályokat figyelembe véve – meghatározza az általános tilalom alóli mentesítés hatálya alá tartozó támogatási kategóriákat és azok részletszabályait.

12. táblázat: A 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendeletben meghatározott támogatási kategóriák¹⁴⁶

Horizontális célok	<ul style="list-style-type: none"> • kutatás-fejlesztés • környezetvédelem • támogatási szempontból kedvezményezett vállalkozások¹⁴⁷ • foglalkoztatás • képzés • megmentés és szerkezetátalakítás
Beruházási és működési támogatások	<ul style="list-style-type: none"> • horizontális célok alá nem sorolható beruházási cél¹⁴⁸ • regionális hátrány csökkentése érdekében nyújtott, időben korlátozott, mértékében csökkenő működési támogatás
Egyes (érzékeny) ágazatok	<ul style="list-style-type: none"> • gépjárműipar • szénbányászat • acélipar • szintetikus szálipar • szárazföldi szállítás • tengeri hajóépítés
Egyéb támogatási lehetőségek	<ul style="list-style-type: none"> • csekély összegű (de minimis) támogatás¹⁴⁹ • közszolgáltatás • kultúra és kulturális örökség megóvása

A kormányrendelet értelmében – a korábbi rendelethez hasonlóan – minden támogatási programot és egyedi támogatást be kell jelenteni a TVI-nek, amely a bejelentett tervezeteket a vonatkozó hazai szabályokkal és az Európai

¹⁴⁶ Forrás: Éves jelentés a Magyarországon, az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó 1996-2000 időszakban nyújtott állami támogatásokról, TVI információs füzetek 9. száma, 2002.

¹⁴⁷ A magyar törvények szerinti kis- és középvállalkozás (KKV) fogalom, az uniós szabályok adta lehetőségeknél szűkebb kört foglal magában, ezért – a támogatási lehetőségek teljes kihasználása érdekében – a kormányrendelet az uniós fogalmak szerinti KKV fogalmat nevezi támogatási szempontból kedvezményezett vállalkozásnak.

¹⁴⁸ Az uniós fogalmak szerinti regionális beruházási támogatásnak felel meg.

¹⁴⁹ Az egy vállalkozásnak nyújtott támogatások teljes összege három év tekintetében nem haladhatja meg a százezer eurónak megfelelő forintösszeget.

Megállapodással való összeegyeztethetőség szempontjából vizsgálja. Új elem, hogy az önkormányzatok vállalkozásoknak nyújtott támogatásai is a bejelentési kötelezettség alá tartoznak. A létező támogatási programból nyújtandó támogatásokat általában¹⁵⁰ nem kell előzetesen bejelenteni. A rendelet szerint, annak érdekében, hogy a TVI munkaterhe ne nőjön jelentősen, tekintettel az önkormányzatok nagy számára (több, mint 3100), nem kell bejelenteni azokat az önkormányzatok által nyújtott támogatásokat sem, amelyeknek támogatástartalma éves szinten egy vállalkozás vonatkozásában a 8 millió forintot nem haladja meg. A támogatásnyújtás addig nem hajtható végre, amíg a tervezet a kormányrendelettel nincs összhangban. A támogatás kifizetése előtt minden finanszírozó szerv, különösen a minisztériumok számláit vezető Magyar Államkincstár és az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) ellenőrzi a TVI támogatást jóváhagyó véleményének meglétét. A szabályok be nem tartásának észlelése esetén a pénzügyminiszter kezdeményezi a támogatások kifizetésének felfüggesztését, illetve a már kifizetett támogatások visszafizettetését. (Ilyen esetre a gyakorlatban a dolgozat lezárásáig nem került sor.)

A 2002. január elsejével bevezetett új támogatásellenőrzési rendszer tartalmazza a közösségi ellenőrzési mechanizmus főbb elemeit. Magyarország EU-csatlakozásától kezdődően jelentős változást jelent majd, hogy az előzetes jóváhagyás jogköre nemzeti szintről az Európai Bizottsághoz kerül át, és a jóváhagyási, engedélyezési folyamat jelentősen meghosszabbodik.

7.3.1. A Támogatásokat Vizsgáló Iroda és elődje tevékenységének hatása a magyar támogatási rendszerre

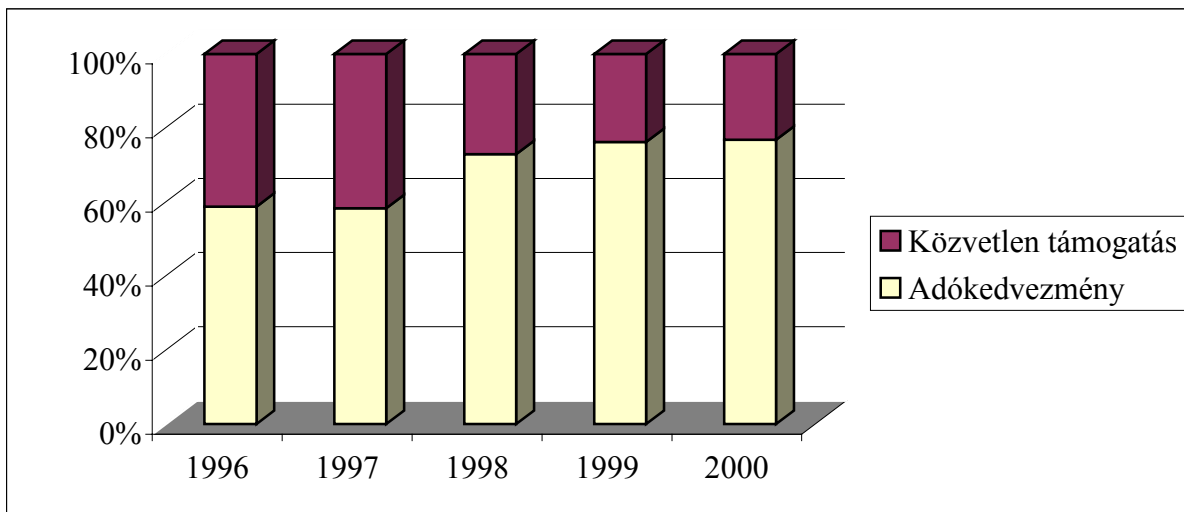
7.3.1.1. A magyar támogatási rendszer

A magyar támogatási rendszer fő vázát a társasági adókedvezmények és a központi költségvetés támogatásai adják. A nagyvállalatok számára általában az előbbi, a kis- és középvállalkozások számára az utóbbi bír nagyobb jelentőséggel. Emellett a

¹⁵⁰ Kivéve az érzékeny ágazatokban, a jelentős összegű képzési támogatáshoz, illetve a nagyberuházásokhoz nyújtandó támogatások egyes eseteit.

helyi önkormányzatok közvetlenül, illetve adókedvezmény¹⁵¹ formájában nyújthatnak támogatást.

5. ábra: Az adókedvezmény és a közvetlen támogatás megoszlása (a központi költségvetés támogatásai)



Forrás: TVI információs füzetek 9. száma

7.3.1.1.1. Az adóintézkedések

Az adókedvezmények tradicionálisan a külföldi tőke Magyarországra vonzását célozták. Ebben a folyamatban az első adókedvezmény az 1988-ban bevezetett vegyesvállalati befektetési adókedvezmény volt. Ezt követően mindig volt a rendszerben olyan adóintézkedés, amely meghatározott beruházási összeg és munkahelyteremtés esetén 5-10 éves 100%-os társasági adómentességet biztosított a kedvezményezettek számára, nem mérve, hogy az igénybe vett adókedvezmény a beruházásnak mekkora részét (vagy esetenként hányszorosát) éri el. Természetesen ezek a jövedelmek, lévén multinacionális vállalatokról van szó, nem minden esetben a magyar költségvetésből hiányoztak. (Egy nagy német tulajdonú magyarországi autógyártó cég árbevétele 1999-ben a konszern árbevételének egyötödét tette ki. Ugyanakkor a magyar telephelyű, 100%-os adókedvezménnyel rendelkező cég árbevétel arányos nyeresége 15-ször akkora volt, mint a konszern

¹⁵¹ *Adókedvezmény:* A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény alapján az önkormányzat a helyi adóval kapcsolatban rendeletet alkothat az adózás rendjéről szóló törvényben nem szabályozott eljárási kérdésben, továbbá megállapíthatja a településen az adó mértékét, valamint adókedvezményt, adómentességet is rendeletbe iktathat. A helyi adókat az önkormányzat nem köteles működtetni (bevezetni) a településen, az adó mértéke ugyanakkor nem haladhatja meg a törvényi maximumot. Az iparüzési adó mértéke például az adóalap maximum 2 %-a lehet.

összes többi telephelyének együttesen.) Az Unió 1997-ben, tekintettel arra, hogy az 1996-ban bevezetett befektetési társasági adókedvezmény feltétele az exportárbevétel folyamatos növelése volt, tiltott exporttámogatásnak minősítette az intézkedést, és követelte annak megváltoztatását. Ennek eredményeként az exportárbevétel árbevétel-növelési feltétel váltotta fel. 2000-ben – összefüggésben a tagállamok adóintézkedéseivel kapcsolatos átfogó uniós vizsgálattal – a társult országok adóintézkedései is górcső alá kerültek. A vizsgálat eredményeként a Bizottság a meghatározott beruházási nagyság és munkahelyteremtés megvalósítására nyújtott adókedvezményeket és az off-shore vállalatok esetében alkalmazott alacsonyabb társasági adókulcsot tiltott működési támogatásnak minősítette, és azonnali megszüntetésüket követelte. Magyarország azonban a szerzett jogok védelmére hivatkozva a csatlakozási tárgyalások utolsó szakaszáig megtagadta e kedvezmények visszavonását és/vagy EU-konform formába történő átalakítását (lásd. 7.4.2. pont).¹⁵²

A kis- és középvállalkozások hitelhez jutását megkönnyítő adó- és adóalapkedvezmények 2001-ben kerültek bevezetésre. Ezek kialakítása során az előzetes engedélyezési eljárás lefolytatásra került. Az intézkedések csekély összegű (de minimis) támogatást valósítanak meg, és összeegyeztethetők a közösségi acquis-val.

7.3.1.1.2. Egyéb támogatási formák

A nem adókedvezmény formájában megvalósuló támogatások tekintetében a vissza nem térítendő támogatások, a kamattámogatás és a kamatmentes hitelek általában a minisztériumok által kezelt célelőirányzatok keretében kiírt pályázatok alapján kerülnek szétosztásra.

¹⁵² 1997-ben a Bizottság szorgalmazta, hogy Magyarország törölje a beruházási adókedvezmény igénybevételi feltételei közül az exportárbevétel növelésének követelményét. Ez t ugyanis a Bizottság exporttámogatásnak minősítette. Ennek Magyarország 1997-ben eleget tett.

13. táblázat: Magyarországon a feldolgozóipari vállalatoknak nyújtott támogatások megoszlása a támogatás formája szerint
(%)

	Támogatás formája						Összesen
	Vissza nem térítendő támogatás	Adókedvezmény	Kamat támogatás	Tőke-részesedés	Kamat-mentes hitel	Kezesség-vállalás	
1997	25,05	58,28	2,87	0	4,60	9,20	100
1998	22,33	72,90	0,71	0	3,60	0,46	100
1999	12,57	77,30	0,51	0	7,69	1,93	100
2000	18,24	77,48	0,83	0	2,03	1,42	100
2001	24,82	71,04	1,47	0	0,39	2,28	100

Forrás: Éves jelentés az 1997-2001. időszakban Magyarországon nyújtott, az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásokról (Pénzügyminisztérium, 2003)

A legtöbb minisztérium hagyományosan rendelkezik forrásokkal (pl. Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium – Környezetvédelmi alap célfeladat fejezeti kezelésű Célelőirányzat, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium – Beruházásösztönzési célelőirányzat, Kis- és Középvállalkozói Célelőirányzat, Turisztikai célelőirányzat), amelyeket a vállalkozások megsegítésére használnak. A célelőirányzatok általában egy támogatási programnak felelnek meg. A támogatási programból pályázati felhívás útján vagy egyedi döntéseken keresztül jut el a pénz a kedvezményezettekhez.

A támogatási rendszer folyamatosan fejlődik, változik, összefüggésben a gazdaságpolitika változásával (pl. SMART Hungary program, Széchenyi Vállalkozáserősítő Program), és küszöbön áll az EU-csatlakozás, melynek keretében szükséges a strukturális alapok fogadására való felkészülés.

A támogatási rendszer jellemzője, hogy az elkülönült, általában az egyes minisztériumok hatásköre szerinti prioritások és a hozzá tartozó források között nem ritka az átfedés. Ez utóbbi arra is visszavezethető, hogy a támogatást nyújtók szűkös forrásokkal rendelkeznek, így nagyobb projekteket több támogatást nyújtó intézmény finanszíroz egyszerre. Emellett minden intézmény ragaszkodik az általa birtokolt forrásokhoz, amelyet a hatalom egyfajta szimbólumának vél, ezért a költségvetési tervezésnél a következő évi keret az előző évi források alapján kerül meghatározásra, és nem a felhasznált források hatékonysága alapján. A hatékonyság mérésére nincs központi rendelkezés sem a támogatási célok kijelölése, sem a

pályázati felhívások meghirdetése előtt, sem a támogatott projektek megvalósítását követően.

A források relatív széttagoltsága megnehezíti a pályázók dolgát, mivel nem minden esetben egyértelmű, hogy honnan remélhetnek támogatást. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy egyes támogatási célok nemcsak több célleírányzatból, hanem több szinten is pályázhatók (pl. megyei, régiós és központi forrásból).

További nehézség, hogy az egyes támogatási programok kedvezményezettjei általában nemcsak vállalkozások, hanem magánszemélyek, non-profit szervezetek és önkormányzatok is lehetnek. A támogatási jogcímek szintjén általában nem kerül különválasztásra, hogy mely támogatások kedvezményezettjei lehetnek kizárólag vállalkozások.

A 2000-ben indult Széchenyi terv megpróbálta közös fedél alá vonni a különböző támogatási programokat, ugyanakkor a terv nem terjedt ki a gazdaság minden ágára. Prioritásai az autópálya-fejlesztés, az innováció, a lakásépítés, a turizmusfejlesztés, a beszállítók és a kis és középvállalkozások fejlesztése, valamint regionális gazdaságfejlesztés volt. A környezetvédelem, a területfejlesztés jelentős része és a beruházási adókedvezmények nem épültek be a Széchenyi tervbe.

A 2002. évi kormányváltást követően történt ugyan változtatás (pl. területfejlesztés a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumból a Miniszterelnöki Hivatalhoz került), de a fenti probléma nem oldódott meg.

A strukturális alapok fogadására való felkészülés keretében kidolgozásra került a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), amely - nevével ellentétben - nem átfogó, minden szektorra kiterjedő Fejlesztési Terv, hanem egy olyan egységes koncepció, amely összefoglalja a Magyarország számára megnyíló közösségi strukturális alapok és kohéziós alap forrásainak a célzott felhasználási tervét. A specifikus célok megvalósítását a NFT négy fejlesztési prioritáson keresztül kívánja elérni, melyek a következők: Gazdasági versenyképesség; Emberi erőforrások; Infrastruktúra; Mezőgazdaság és vidékfejlesztés.

A 2004-től induló NFT kialakításánál az egyik szempont az volt, hogy a fejlesztések illeszkedjenek, esetleg alapozzák meg a 2007-től kezdődő új EU költségvetési időszakra szóló, remélhetőleg a mostaninál lényegesen nagyobb uniós forrásokra támaszkodó második magyar Nemzeti Fejlesztési Terv keretében tervezhető fejlesztéseket is. Ugyanakkor a 2004-2006 közötti időszakra szóló Nemzeti Fejlesztési Terv és a kapcsolódó Operatív Programok csak azon intézkedéseket fejtik ki részletesen, melyek finanszírozására uniós forrásokat kívánunk igénybe venni. Az NFT keretében tervezett fejlesztési programoknak ugyanakkor illeszkedniük kell az általános kormányzati fejlesztéspolitikai elképzelésekbe, így a Magyar Kormány által készített NFT stratégia célrendszere, a célok elérését szolgáló Operatív Programok és azok prioritásai szorosan kapcsolódnak Magyarország uniós csatlakozásának megalapozását szolgáló Középtávú Gazdaságpolitikai Programhoz (PEP).

Már most feladatként jelentkezik a 2007-2013 időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv és az Átfogó Fejlesztési Terv (ÁFT) kidolgozása is. A Nemzeti Fejlesztési Tervek kialakításához elengedhetetlen egy nemzeti szintű, koherens fejlesztési stratégia: a már elfogadott, valamint a kidolgozás alatt lévő szakági stratégiák és átfogó reformok, a horizontális stratégiák közötti koherencia szükségessé teszi egy komplex, hosszú távú jövőképen alapuló Átfogó Fejlesztési Terv kialakítását. Az ÁFT a kizárólag hazai fejlesztési szempontokat figyelembe vevő hosszú távú fejlesztési elképzeléseket fogja majd össze. Szintén megkerülhetetlen a különböző fejlesztési elképzelések (Európa Terv¹⁵³, Nemzeti Fejlesztési Tervek, Széchenyi Terv) koherenciájának megteremtése, melyeknek szintén az Átfogó Fejlesztési Terv szolgál keretül.

A strukturális alapok fogadására való felkészüléssel kapcsolatos változásokból és követelményekből eredő – az állami támogatási területtel összefüggő – feladatokat a 7.6. alfejezet tárja fel.

¹⁵³ A 2003-ban indított átfogó, több évre szóló program a kultúra, az egészségügy, az oktatás és a gazdaság területén ígér fejlesztéseket, beruházásokat.

A 14. táblázatban egyszerűsített formában összegyűjtöttem, hogy az egyes támogatási célokra milyen fontosabb forrásokból juthatnak támogatáshoz a vállalkozások. A lista nem teljes, főleg a központi költségvetés feldolgozóiparnak nyújtott támogatásait tartalmazza, aszerint, hogy melyik támogatási cél dominál a támogatási programban (pl. a Turisztika céllelőirányzat képzést is támogat). (*-gal jelöltem azokat a forrásokat, amelyek a Nemzeti Fejlesztési Terv részét képező célokat finanszíroznak)

14. táblázat: A központi költségvetés feldolgozóiparnak nyújtott támogatásai

Támogatási cél	Támogatási program(ok) ¹⁵⁴	2001. évben odaítélt támogatások ¹⁵⁵ (mrd Ft)	Támogatás formája
Kutatás-fejlesztés ■	<ul style="list-style-type: none"> • Központi Műszaki Fejlesztési Alapprogram (Oktatási Minisztérium)* • Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Program (Oktatási Minisztérium)* 	2,9 4,8	<ul style="list-style-type: none"> • vissza nem térítendő támogatás • vissza nem térítendő támogatás
Környezetvédelem	<ul style="list-style-type: none"> • Környezetvédelmi alap célfeladat fejezeti kezelésű célleírányzat (Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium)* • Energiatekárkóssági program (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium)* 	1,9 0,3	<ul style="list-style-type: none"> • vissza nem térítendő támogatás • kamattámogatás, adókedvezmény • vissza nem térítendő támogatás
Kis- és közép vállalkozások ¹⁵⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Kis- és Közép vállalkozói Célleírányzat (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium)* • Adókedvezmény kis- és közép vállalkozásoknak hitelkamat után • Beruházási adókedvezmény kisvállalkozásoknak • Agrár-vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány és Hitelgarancia Rt. 	0,8 12,2 2,6	<ul style="list-style-type: none"> • vissza nem térítendő támogatás • adókedvezmény • adóalap-kedvezmény • hitelgarancia
Képzés	<ul style="list-style-type: none"> • Képzési támogatás (Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumban)* 	nem létezett	<ul style="list-style-type: none"> • vissza nem térítendő támogatás
Foglalkoztatás	<ul style="list-style-type: none"> • Megváltozott munkaképességűek támogatása (Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumban) 	nem létezett	<ul style="list-style-type: none"> • vissza nem térítendő támogatás
Beruházás (gazdaságfejlesztés) ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	<ul style="list-style-type: none"> • Beruházásösztönzési célleírányzat (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium)* • Munkahelyteremtő beruházások támogatása (Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium)* • Informatikai, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási célleírányzat (Miniszterelnöki Hivatal)* • Területfejlesztési célleírányzat (Miniszterelnöki Hivatal)* • A térség- és település-felzárkóztatási célleírányzat (Miniszterelnöki Hivatal)* • A vállalkozási övezetek támogatására irányuló célleírányzat (Miniszterelnöki Hivatal)* • A kistérségi támogatási alap célleírányzat (Miniszterelnöki Hivatal)* • Turisztikai célleírányzat (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium)* • Fejlesztési adókedvezmény 	6,8 nincs adat 0,3 13,2 nem létezett nem létezett nem létezett 16,8 nem létezett	<ul style="list-style-type: none"> • vissza nem térítendő támogatás • vissza nem térítendő támogatás • vissza nem térítendő támogatás • vissza nem térítendő támogatás • vissza nem térítendő támogatás • visszatérítendő- és kamattámogatás • vissza nem térítendő támogatás • visszatérítendő- és kamattámogatás • vissza nem térítendő támogatás • visszatérítendő- és kamattámogatás • vissza nem térítendő támogatás • visszatérítendő- és kamattámogatás • vissza nem térítendő támogatás • adókedvezmény

¹⁵⁴ A támogatási programok egy része decentralizálásra kerül, és megyei szinten kerül szétosztásra.

¹⁵⁵ Forrás: Éves jelentés az 1997-2001. időszakban Magyarországon nyújtott, az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásokról (Pénzügyminisztérium, 2003)

¹⁵⁶ Csak azok a támogatási programok, amelyek kizárólagos kedvezményezettjei kis- és közép vállalkozások. A táblázatban felsorolt többi támogatási programra is pályázhatnak KKV-k.

A táblázatban szereplő támogatási célokon túl számos forrásból kerül sor csekély összegű támogatás nyújtására (pl. Kereskedelemfejlesztési célelőirányzat – Külügyminisztérium, Turisztikai célelőirányzat), a kultúra támogatására (Nemzeti Kulturális Örökség Minisztérium pályázata), kockázati tőkebefektetéssel foglalkozó részben vagy egészében állami tulajdonú társaságok befektetései stb.

7.3.1.1.3. A támogatások nagyságrendje

A különböző forrásokból a vállalkozásoknak nyújtott támogatások összege 2000-2001. években több, mint 200 Mrd Ft-ot tett ki, s ennek jelentős részét a feldolgozóipar és a szállítási ágazat támogatására fordították.

15. táblázat: A 1997 és 2001 között nyújtott nemzeti támogatások összege
(folyó áron)¹⁵⁷

	1997		1998		1999*		2000*		2001*	
	millió Ft	millió euró	millió Ft	millió euró	millió Ft	millió euró	millió Ft	millió euró	millió Ft	millió euró
Összes nemzeti támogatás amiből	161 364	765,0	201 646	836,8	174 312	689,0	208 111	800,1	205 485	800,5
- Feldolgozóipar ¹⁵⁸	107 422	509,3	126 072	523,2	95 025	375,9	124 652	479,2	113 507	442,1
- Turizmus					1 349	5,3	1 078	4,1	16 852	65,7
- Szállítás	47 142	223,5	69 964	290,3	73 860	291,3	79 093	304,1	70 973	276,5
- Szénbányászat	6 800	32,2	5 610	23,3	4 077	16,1	3 288	12,6	4 152	16,2

*Az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó támogatás¹⁵⁹

Forrás: Éves jelentés az 1997-2001. időszakban Magyarországon nyújtott, az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásokról (Pénzügyminisztérium, 2003)

A Magyarországon a feldolgozóiparban a regionális (beruházási) támogatások jelentősége évről-évre nőtt. 2000-ben a feldolgozóipari támogatások több, mint 90 %-át nyújtották regionális célra. (Ennek közel 85%-a adókedvezmény

¹⁵⁷ 1 ECU=191,15 Ft 1996-ban 1 ECU=210,93 Ft 1997-ben, 1 ECU=240,98 Ft 1998-ban, 1 euró=252,8 Ft 1999-ban, 1 euró=260,1 Ft 2000-ban, 1 euró=256,7 2001-ben (Forrás: Központi Statisztikai Hivatal)

¹⁵⁸ Ebbe a kategóriába kerültek a foglalkoztatási és képzési célú támogatások, valamint a 1997-1998. években a turizmus támogatása is.

¹⁵⁹ A Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások előzetes bejelentési kötelezettségéről és annak Európai Megállapodással való összhangjának vizsgálatáról szóló 76/1999. (V.26.) Korm. rendelet alapján 1999 közepén kezdte meg működését. A TVI a központi költségvetésből nyújtott támogatások jogszabályi hátterét és a pályázati felhívásokat – a támogatást nyújtó hatóságok előzetes bejelentése alapján – egyenként megvizsgálta az Európai Megállapodás hatálya alá tartozás és az azzal való összeegyeztethetőség szempontjából. A bejelentések során számos, a korábbi éves jelentésekben szereplő támogatásról a TVI megállapította, hogy – célja vagy kedvezményezettjeinek köre miatt – nem tartozik az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá.

formájában főként nagyvállalatokhoz „vándorolt”.) A maradék, azaz a horizontális célra nyújtott támogatások a feldolgozóipari összes támogatásokon belül viszont csökkentek, 1997-ben 15%, 2000-ben 9%-ot tettek ki. Ezen belül is meghatározók a környezetvédelmi célra, illetve a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatások. A foglalkoztatás növelése és a képzés elősegítése érdekében tett intézkedések esetében a hangsúly az egyének támogatására helyeződött át vagy általános intézkedés¹⁶⁰ formájában valósult meg.

Az ágazati támogatások az elmúlt öt év alatt folyamatosan leépültek. A privatizációs folyamat a kilencvenes évek közepén befejeződött, és a csak egy-egy ágazat számára elérhető támogatási programok nem léteznek Magyarországon¹⁶¹.

16. táblázat: A feldolgozóiparban tevékenykedő vállalatoknak nyújtott támogatások megoszlása a támogatás célja szerint

	1997	1998	1999	2000	2001
Horizontális támogatás	14,16%	11,91%	8,27%	9,36%	11,99%
Kutatás-fejlesztés	1,86%	1,63%	0,58%	1,00%	6,18%
Környezetvédelem	4,77%	4,80%	4,80%	3,67%	1,88%
Kis- és középvállalkozások	3,80%	4,46%	2,89%	4,69%	3,62%
Foglalkoztatás	3,37%	1,02%	0,00%	0,00%	0,00%
Képzés	0,35%	0,00%	0,00%	0,00%	0,08%
Energiatakarékosság	-	-	-	-	0,23%
Ágazati támogatás	17,48%	5,35%	1,93%	0,00%	0,00%
Acél	2,94%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Egyéb	14,54%	5,35%	1,93%	0,00%	0,00%
Regionális támogatás	68,36%	82,74%	89,80%	90,64%	88,01%
Összesen	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Forrás: Éves jelentés az 1997-2001. időszakban Magyarországon nyújtott, az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásokról (Pénzügyminisztérium, 2003)

¹⁶⁰ Általános intézkedésnek minősülnek azok az intézkedések, amelyek minden vállalkozás által, korlátozás nélkül igénybe vehetőek.

¹⁶¹ A privatizáció előkészítése érdekében nyújtott támogatások jelentős része a későbbi bevételek maximalizálását célozza, így az ÁPV Rt. által nyújtott támogatások nem minden esetben minősülnek állami támogatásnak.

7.3.1.2. A Támogatásokat Vizsgáló Iroda működésének eredménye

A támogatások versenyszempontú ellenőrzéséért felelős Támogatásokat Vizsgáló Iroda 1999 közepén kezdte meg működését. A TVI szisztematikusan áttekintette a magyar támogatási gyakorlatot az uniós állami támogatási szabályok betartása szempontjából. A vizsgálat a támogatási programok szabályainak uniós állami támogatásokba ütköző elemeit (a megengedettnél magasabb támogatási intenzitás, olyan költségek feltüntetése az elszámolhatók között, amit az EU-szabályok nem engednek stb.) kiszűrte, illetve megkövetelte a közösségi szabályok által előírt feltételek (pl. regionális beruházási támogatás esetén ötéves fenntartási kötelezettség, 25% saját forrás) alkalmazását. Másik cél a transzparencia megteremtése volt. A támogatásokról rendelkező jogszabályok egyre több részletfeltételt tartalmaztak, amelyeket korábban csak a pályázati felhívásban jelentettek meg. Ez komoly előrelépést jelentett, mert kiszámíthatóbbá és átláthatóbbá tette a vállalkozások számára a támogatási rendszert azzal, hogy a támogatás igénybevételének alapfeltételei nem évről-évre változtak a pályázati felhívás kiírásával, hanem jogszabály rögzítette őket. A fenti változások – az adókedvezmények kivételével – csak technikai módosítást jelentettek.

Az adóintézkedések uniós követelmények miatti változását a 7.4.2. pont ismerteti. A TVI 1996 óta évente készít a vállalkozások támogatásáról éves jelentést, amelyhez hasonló típusú kiadvány mindaddig nem készült. Fontos kiemelni, hogy a TVI „csak” a támogatások összegéről, formájáról és céljairól számol be, nem vizsgálta az egyes támogatások hatékonyságát.

A TVI¹⁶² 1999 június és 2003. novembere vége között 1039 jogszabály- és pályázati felhívás-tervezetet véleményezett: 1999-ben 46, 2000-ben 197, míg 2001-ben 360, 2002-ben 211, és 2003 első 11 hónapjában 225 vélemény került kiadásra. Az Iroda tapasztalatai szerint a minisztériumok és országos hatáskörű szervek, mind a megyei szervek nagyfokú együttműködési hajlandóságot mutatnak, és a TVI véleményében szereplő javaslatokat általában figyelembe veszik.

A TVI-nek bejelentett támogatási tervezetek az alábbi kategóriákba sorolhatók.

¹⁶² A TVI többségében jogász és közgazdász végzettségű munkatársainak jelenlegi száma tizenkettő.

17. táblázat: A TVI-nek 1999. júniusa és 2002. decembere között bejelentett esetek

	1999	2000	2001	2002	2003	Összesen
Egyedi támogatás	10	10	81	40	28	169
Támogatási Program	11	23	42	30	12	118
Pályázati felhívás	18	159	234	130	180	721
Egyéb	7	5	3	11	5	31
Összesen	46	197	360	211	225	1039

Forrás: Pénzügyminisztérium, TVI

A támogatási tervezetek típusánál szembetűnő a pályázati felhívások nagy száma. Ez a magyar támogatási rendszer felépítésével, szerkezetével függ össze. A hazai támogatási rendszerben ugyanis főleg támogatási programok, és nem egyedi támogatások alapján kerül sor támogatásnyújtásra. Az egy vagy több támogatási programot tartalmazó jogszabályok alapján a forrásokra az általában évente kiírandó pályázati felhívásokra való jelentkezéssel lehet pályázni. Egy támogatási programon belül többnyire jogcímenként kerül sor pályázati felhívás kiírására (nagyjából 5-10 pályázati felhívás, évente, támogatási programonként).

A véleményezett esetek száma az Európai Megállapodás állami támogatás rendelkezéseivel való összeegyeztethetőség szempontjából az alábbiak szerint alakult.

18. táblázat: A TVI által 1999. júniusa és 2003. novembere között adott vélemények rendelkező része

	1999	2000	2001	2002	2003	Összesen
Nem tartozik az Európai Megállapodás (EM) hatálya alá	19	93	111	44	58	325
Összeegyeztethető az EM-mel	17	36	162	59	90	364
Összeegyeztethetlenség feloldására javaslat	4	44	73	108	77	306
Összeegyeztethetetlen	1	2	4	1	-	7
Transzparencia problémák	-	19	8	-	-	27
Rendelkezésre álló információk alapján nem ítéltető meg	2	1	-	-	-	3
Későbbi bejelentési kötelezettség	2	2	2	-	-	6
Bejelentés nem szükséges	1	-	-	-	-	1
Összesen	46	197	360	211	225	1039

Forrás: Pénzügyminisztérium, TVI

A bejelentett támogatási tervezetek számának növekedése egyrészt azzal függ össze, mind több támogatást nyújtó ismerte fel, hogy az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésére vonatkozó eljárásrendnek ő is alanya. Emellett 2001. novemberében meghirdetésre kerültek a Széchenyi terv pályázati felhívásai, amelyek elbírálása jelentős terhet rótt 2001-ben a TVI-re. A korai meghirdetés indokai közül kettőt emelek ki (korábban csak az adott év februárjában jelentek meg a pályázati felhívások): egyrészt a 2001. és 2002. évekre elfogadott kétéves költségvetés lehetővé tette, hogy a pályázati felhívások már az év vége előtt meghirdetésre kerüljenek (hiszen a támogatást nyújtók tudták, hogy mekkora összeg felett diszponálnak). Másrészt valószínűsíthető az is, hogy a 2002. január 1-től hatályba lépő szigorúbb regionális támogatási térkép (lásd 7.3.2. alfejezet) is felgyorsította a 2002. évi pályázati felhívások meghirdetését, mert a korábbi meghirdetés következtében egy évre mentesültek a szigorúbb támogatási mérték alkalmazása alól.

Az 1999 óta működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkája hozzájárult ahhoz, hogy a támogatást nyújtók megismerjék a csatlakozás után hatályba lépő eljárási kötelezettségeiket, azaz a támogatás ellenőrzési mechanizmust, valamint hogy

tudatában legyenek a közösségi szabályok által engedélyezett támogatási kategóriáknak.

Nemzeti szintű eljárási kérdésekről a közösségi jog nem rendelkezik. Az eddigi pozitív tapasztalatok alapján célszerű a központosított előzetes bejelentési rendszer fenntartása¹⁶³. A tagállamként való működés feltételeinek biztosítása érdekében azonban szükséges, hogy az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésével kapcsolatos hazai felelősségi és eljárási rend szabályozásra kerüljön.

A csatlakozás utáni eljárási rendnek – hasonlóan a jelenlegihez – elő kell írnia a támogatási tervezetek előzetes bejelentését a pénzügyminiszter részére. Változást az jelent majd, hogy a közösségi állami támogatási szabályok értelmében a fő szabály szerint az Európai Bizottságnak lesz a hatásköre annak megítélése, hogy valamely állami támogatás összeegyeztethető-e a közös piaccal. Ez a Bizottság általi engedélyezés azonban csak a támogatások egy csoportját érinti. Így a Támogatásokat Vizsgáló Irodának továbbra is jelentős szerepe lesz a támogatásokkal kapcsolatos eljárásban. Az Iroda feladata különbözni fog aszerint, hogy milyen támogatásokról és – a támogatási kategóriákról függően – milyen eljárásról van szó. A csekély összegű vagy valamely csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatások esetében ugyanis nem, vagy csak utólag kell jelenteni a Bizottságnak.

7.3.2. A magyar regionális támogatási térkép

A 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet egyik fontos rendelkezése (29. §) a regionális támogatási térkép, amely a közösségi iránymutatás alapján (lásd V. fejezet), az adott térség fejlettségi szintjének megfelelően határozza meg a nem horizontális célú beruházási támogatások esetén alkalmazható maximális támogatási intenzitást.

Mint az az V. fejezetben szerepelt, a közösségi szabályok értelmében azon nagyrégiók (NUTS II. szintű) jogosultak a maximális 50%-os támogatási intenzitásra, amelyek egy főre jutó GDP-je a közösségi átlag 60%-a alatt van. A

¹⁶³ Az Európai Bizottság többször hangsúlyozta, hogy a Támogatásokat Vizsgáló Iroda elmúlt években szerzett tapasztalatára, jelenlegi munkatársainak szakértelmére csatlakozás után is nagymértékben számít, annak ellenére, hogy bizonyos döntési jogkörök az állami támogatások tekintetében átkerülnek a Bizottság kizárólagos hatáskörébe.

közösségi átlag 60%-a és 75%-a közötti egy főre jutó GDP-vel rendelkező régiók esetében a maximális támogatási intenzitás 40%.

Magyarországon 2000. január 1-től az ország egész területét egységesen kezelő regionális támogatási térkép került bevezetésre, amely a maximális támogatási intenzitást 50%-ban (kis- és középvállalkozások részére 65%) állapította meg.

Az Európai Bizottság e térképet nem találta megfelelőnek, és sürgette az országon belüli differenciálást. Ennek alapján, a 1997-1999. évek egy főre jutó GDP adatainak figyelembevételével a 2002. január 1-től bevezetett regionális támogatási térkép már csak Pest megye vonatkozásában tért el a közösségi szabályoktól, ugyanis itt a maximális 50% került jóváhagyásra, a közösségi szabályokban megengedett 40% helyett. Az eltérést a Közép-Magyarország régiót alkotó Pest megye és Budapest fejlettségi szintjének lényeges különbsége indokolta.

19. táblázat: Az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson, az EU (15) átlagának százalékában, régiók és megyék szerint (1997–2000)

	1997	1998	1999	2000*
BUDAPEST	88,7	90,2	94,8	100,1
PEST	36,8	37,5	40,0	40,1
KÖZÉP-MAGYARORSZÁG	70,6	71,6	75,1	78,1
FEJÉR	55,5	59,9	56,5	65,0
KOMÁROM-ESZTERGOM	40,8	40,7	41,0	42,7
VESZPRÉM	38,0	39,0	40,0	43,4
KÖZÉP-DUNÁNTÚL	45,5	47,5	46,6	51,5
GYŐR-MOSON-SOPRON	51,8	58,5	65,0	68,5
VAS	54,1	56,4	58,5	58,6
ZALA	43,2	43,8	44,5	43,5
NYUGAT-DUNÁNTÚL	49,8	53,5	57,1	58,4
BARANYA	37,9	38,0	38,9	38,8
SOMOGY	33,2	33,3	34,2	34,9
TOLNA	39,9	41,8	44,3	42,4
DÉL-DUNÁNTÚL	36,8	37,4	38,6	38,4
BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN	32,9	33,5	33,4	33,3
HEVES	34,2	35,3	35,9	36,2
NÓGRÁD	25,0	27,4	27,2	27,9
ÉSZAK-MAGYARORSZÁG	31,9	32,9	33,0	33,1
HAJDÚ-BIHAR	36,1	36,6	35,6	36,3
JÁSZ-NAGYKUN-SZOLNOK	35,6	34,9	33,5	34,2
SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG	27,4	27,5	27,1	27,8
ÉSZAK-ALFÖLD	32,7	32,8	31,9	32,5

	1997	1998	1999	2000*
BÁCS-KISKUN	34,6	34,6	34,7	34,7
BÉKÉS	34,0	33,5	33,9	33,8
CSONGRÁD	42,5	43,2	42,9	42,5
DÉL-ALFÖLD	36,9	37,0	37,0	36,8
MAGYARORSZÁG	47,4	48,4	49,7	51,3

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal - * Becsült adat

A 2002. január elsejétől bevezetett regionális támogatási térképet az Európai Bizottság nem fogadta el a Pest megyére vonatkozó mérték miatt, amely a közösséginél megengedőbb volt, és a csatlakozási tárgyalásokon követelte, hogy Magyarország hozza összhangba azt a közösségi szabályokkal. Ennek két útja volt: a Pest megyére megállapított maximális támogatási intenzitás leszállítása, vagy a Közép-Magyarország régió átalakítása. Ez utóbbira, azaz Pest megye és Budapest külön régióban való kezelésére történtek kísérletek, de azt a Kormány nem hagyta jóvá. Nem maradt tehát más lehetőség, mint az alábbi támogatási intenzitások megállapítása.

20. táblázat: A 2003. január 1-től bevezetett regionális támogatási térkép¹⁶⁴

Térség	Maximális támogatási intenzitás¹⁶⁵
Észak Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Közép-Dunántúl és Dél-Dunántúl, valamint Nyugat-Dunántúl egyes kistérségeiben ¹⁶⁶	50%
Nyugat-Dunántúl ¹⁶⁷ néhány kistérség kivételével	főszabályként 45%
Pest megye	40%
Budapest	35%

A fenti mértékek az egy projekthez igénybe vett összes államháztartási forrásból nyújtott támogatásra vonatkoznak. Ezek csatlakozás utáni alkalmazását az Európai Bizottság várhatóan jóváhagyja, így a fenti regionális támogatási térkép 2006. végéig hatályos lesz. Ezt követően, a többi tagállamhoz hasonlóan, az új statisztikai

¹⁶⁴ Forrás: Éves jelentés a Magyarországon, az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá eső 1996-2000 időszakban nyújtott állami támogatásokról, TVI információs füzetek 9. száma, 2002.

¹⁶⁵ A kis- és középvállalkozások esetében a fenti értékek mindegyike 15 százalékponttal növekszik.

¹⁶⁶ Celldömölki, Letenyei, Óriszentpéteri, Téti, Vasvári, Zalaszentgróti

¹⁶⁷ ld. a fenti kistérségek kivételével

adatok és az esetlegesen változó közösségi szabályok figyelembevételével új támogatási térkép javaslatot kell készíteni. Amennyiben a vonatkozó közösségi szabályok nem változnak, várható, hogy a Közép-Magyarország régióban alkalmazható támogatási intenzitás tovább csökken, tekintettel arra, hogy annak egy főre jutó GDP-je várhatóan meghaladja az új tagállamok belépése miatt csökkenő közösségi átlag 75%-át.

Már most el kell kezdeni azon gondolkodni, hogy milyen stratégia követendő, Közép-Magyarország régió esetében 2007 után. (Az ország lakosságának 30%-ról van szó.) Írország hasonló helyzetben „átszabta” NUTS II térképét, s a korábbi egy NUTS II régiót két NUTS II régióra osztotta, annak érdekében, hogy csak az ország ne veszítse el teljes egészében regionális támogatásra való jogosultságát. Magyarország esetében kérdéses, hogy a csökkenő közösségi átlag mellett lehet-e olyan régió-szerkezetet találni, amely az egész ország tekintetében megőrzi a 87. cikk (3) a) státuszt. Amennyiben ez nem sikerül, a rendelkezésre álló néhány éves „phasing-out” periódus alatt¹⁶⁸, amikor csökkenő mértékben még lehet beruházási támogatást nyújtani, erősíteni kell a horizontális támogatások szerepét az elmaradott régió státuszt elvesztő területeken.

7.4. A csatlakozási tárgyalások

Az állami támogatás témakörével a csatlakozási tárgyalások harmincegy fejezete közül a Verseny fejezet foglalkozott. A Verseny *acquis* és a vonatkozó magyar szabályozás 1998 őszén történt átvilágítása, „screeningje” után a magyar fél tárgyalási pozíciójában („position paper”) nem kért átmeneti mentességet, de igényelte a szerzett jogok elismerését, másrészt viszont vállalta, hogy állami támogatási szabályait, beleértve a befektetési adókedvezmények rendszerét, az új jogszerzést, legkésőbb a csatlakozás időpontjáig a közösségi szabályokhoz igazítja. A tagállamok közös álláspontjukban („common position”) nem fogadták el a szerzett jogok fenntarthatóságát a csatlakozás után, és már a csatlakozást megelőzően igényelték a közösségi szabályoknak való teljes megfelelést, mind az új

¹⁶⁸ A 2000-2006. közötti költségvetési időszakban például 2000-2005-ig tart a „phasing-out” periódus.

jogszerzés, mind a szerzett jogok alapján élvezett kedvezmények tekintetében. A tárgyalások érdemi része ettől fogva a két fél álláspontjainak cseréjével folytatódott. Az Európai Bizottság 2000 őszén közzé tett „Road Map” című dokumentuma a Verseny tárgyalási fejezet lezárását a belga elnökség idejére tette (2001 második fele). A fejezet lezárására – a felmerült vitás kérdések hosszas rendezése miatt – azonban csak 2002. decemberében történt meg, utolsó előttiként.

7.4.1. A Verseny fejezet lezárása érdekében támasztott feltételek

A fejezetről folytatott tárgyalások során az Európai Bizottság három szempontot vizsgált a jelölt országok tekintetében, melyeknek csak az állami támogatási vonatkozásait ismertetem.

1. Megfelelő jogi háttér megléte, nevezetesen:

- a. Az alapvető állami támogatások ellenőrzését biztosító szabályok megléte;
- b. Az előzetes bejelentési kötelezettség és engedélyezésig a támogatásnyújtás tilalma;
- c. A be nem jelentett és a létező támogatások ellenőrzése;
- d. Az inkompatibilis és illegális támogatások visszafizettetésének lehetősége;
- e. A közösségi anyagi szabályok (direkt vagy indirekt) alkalmazása.

Magyarország az államháztartási törvényben szereplő általános támogatásnyújtási tilalommal, valamint a mentesség köréről és az eljárási szabályokról rendelkező 163/2001. Korm. rendelet elfogadásával a fent felsorolt feltételek mindegyikének eleget tett, kivéve az 1998-ban bevezetett beruházási adókedvezmények ellenőrzését. A 163/2001. Korm. rendelet ugyanis automatikusan mentesíti a szóban forgó adókedvezményeket a támogatási tilalom alól, anélkül, hogy az általános szabályokat alkalmazná rájuk.¹⁶⁹ Így az uniós szabályok teljes körű alkalmazása nem valósul meg. (A társasági adókedvezményekkel kapcsolatos problémát a 7.4.2.alfejezetben fejtem ki részletesen.)

¹⁶⁹ Ennek oka az volt, hogy az igénybe vehető adókedvezmény mértékét nem lehetett visszaható hatállyal szabályozni.

2. *Megfelelő adminisztratív háttér:* E szempont alatt a Bizottság azt vizsgálta, hogy a jelölt országok létrehozták-e a támogatások versenyszempontú ellenőrzéséért felelős szervet, e szerv hogyan működik, és döntése/véleménye kötelező erejű-e.

A magyar Támogatásokat Vizsgáló Iroda felállítását és a rá vonatkozó eljárási szabályokat a Bizottság megfelelőnek minősítette, elfogadva, hogy Magyarország nem kíván a kormányzattól független ellenőrző szervet felállítani, és a TVI a feladatait a Pénzügyminisztérium keretein belül működve látja el.

3. *Megfelelő alkalmazási gyakorlat, különösen*

- a. A TVI által eddig vizsgált esetek száma;
- b. A regionális támogatási térkép megléte és kompatibilitása;
- c. Az eljárási szabályok betartása;
- d. A támogatási programok közösségi szabályok szerinti megítélése;
- e. Inkompatibilis támogatások létezése;
- f. Egyedi támogatások közösségi szabályok szerinti megítélése;
- g. Érzékeny ágazatokra vonatkozó szabályok alkalmazása.

A legtöbb csatlakozási tárgyalást folytató ország esetében a legnagyobb problémát a megfelelő esetszám prezentálása jelentette. Magyarország esetében – tekintettel arra, hogy a TVI már 1999 óta folytatta előzetes ellenőrzési tevékenységét – ezzel nem volt probléma. A megfelelő alkalmazási gyakorlat tekintetében a Bizottság két területen fogalmazott meg kritikát: nehezményezte a regionális támogatási térkép kompatibilitását (lásd 7.3.2. pont) és a közösségi szabályokkal inkompatibilis adóintézkedés formájában nyújtott támogatások (lásd 7.4.2. pont) meglétét.

7.4.2. A csatlakozási tárgyalásokon felmerült vitás kérdések

A 2002. októberében publikált országjelentés¹⁷⁰ Magyarország jogharmonizációját az állami támogatás területén általában véve kielégítőnek minősítette. A csatlakozásra való felkészülés megítélése azonban a közösségi szabályokkal

¹⁷⁰ Az Európai Bizottság 2002. évi éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a csatlakozás felé - Brussels, 9.10.2002 SEC(2002) 1404

inkompatibilis adóintézkedések miatt nem volt pozitív. A bizottsági kritika három típusú adóintézkedést érintett: 1.) a társasági adótörvényben szereplő egyes beruházási adókedvezmények; 2.) az off-shore vállalatok 3%-os társasági adókulcsa (általános kulcs 18%) és a 3.) helyi önkormányzatok által nyújtott egyes iparüzési adókedvezmények. A csatlakozási tárgyalásokon e területeken átmeneti mentességek megállapítására került sor.

ad 1. A társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény értelmében azok a vállalatok, amelyek 3, illetve 10 milliárd Ft feletti értékben helyeztek üzembe termék-előállítást szolgáló beruházást, természetesen az egyéb törvényi feltételek teljesítése esetén, tíz évig társasági adómentességet élveznek.¹⁷¹ A kedvezmények 1996. december 31-ét követően megkezdett beruházás után vehetők igénybe, legutoljára a 2011. adóévben keletkezett adóalap után. A megszerzés lehetősége 2003. január 1-től megszűnt, és ettől az időponttól kezdve új, a közösségi állami támogatási szabályokkal összeegyeztethető adókedvezmény (fejlesztési adókedvezmény) került bevezetésre.

A tárgyalásokon a Bizottság követelte az előbb említett adóintézkedések azonnali megszüntetését, mivel azok nem egyeztethetők össze a közösségi szabályokkal. Az igénybe vehető kedvezmény (állami támogatás) mértéke ugyanis nem volt maximálva a beruházás értékének százalékában. A jelenleg hatályos uniós szabályok szerint a beruházás maximum 50 százalékáig, a kis- és középvállalkozások esetében pedig 65 százalékáig támogatható. A helyzetet nehezítette, hogy az Unió a már megszerzett jogokat sem ismerte el, és ragaszkodott ahhoz, hogy azok kerüljenek átalakításra valamilyen EU-konform formába.

Az érintett vállalatok által közvetlenül és közvetetten foglalkoztatottak száma az összes foglalkoztatott megközelítőleg 10 százalékát teszi ki. E cégek a magyar termékexport 45–50 százalékát adják. A társaságok közel fele az ország elmaradott térségeiben tevékenykedik, sok esetben az egyetlen foglalkoztatási lehetőséget

¹⁷¹ A rendelkezés 1998. január 1-jén lépett hatályba, a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXVI. törvény 1997. évi módosítását követően, és a 2002. december 31-ig megkezdett beruházásokra lehet igénybe venni a kedvezményt, a törvényi feltételek teljesülése esetén.

nyújtja a helybelieknek, illetve az egyetlen bevételi forrást jelenti a helyi önkormányzatok számára.

A kedvezményre jogosult vállalatok gazdasági súlyára, valamint az általuk foglalkoztatottak létszámára való tekintettel, a megoldás kialakítása során a fiskális és szociális kockázatokkal is komolyan számolni kellett.

Az elhúzódó tárgyalásokon végül 2002 decemberében sikerült méltányos rendezést elérni, amelynek keretében a legtöbb vállalat ugyan megváltozott formában, de teljes mértékben érvényesítheti adómentességét. A cégek egy kisebb részénél az adókedvezmény valóban szűkül, de várhatóan elfogadható mértékű lesz, és nem vezet tőkekivonáshoz.

Az átmeneti mentességhez kapcsolódó hazai jogszabályi rendelkezéseket, amelyek még a végső megállapodás kialakítása előtt, 2002 novemberében kerültek kihirdetésre – a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXVI. törvény 29/E. paragrafusa tartalmazza. Ennek lényege a következő:

- A 2000. január 1-je előtt megkezdett jogszerző beruházások esetén 75 %-os, a 2000. január 1-je után megkezdett jogszerző beruházások esetén – követve a közösségi regionális támogatási szabályok változását – 50%-os támogatási intenzitás alkalmazható.
- A beruházásokat 1997-től 2005. december 31-ig lehet számításba venni, míg az igénybe vett kedvezményeket (társasági és helyi adókedvezményt, egyéb közvetlen támogatást) 2003-tól legkésőbb 2011-ig lehet beszámítani. A 2003 előtti támogatások be nem számítása kulcsfontosságú volt a magyar fél számára, mivel a konverzió retroaktív kihatása alkotmányossági aggályokat vethetett volna fel. Ezt pedig a magyar tárgyaló fél mindenképpen el akarta kerülni.
- Az autóiparban a fenti támogatási intenzitás 40 százalékát lehet figyelembe venni, azaz itt 30%-os, illetve 20%-os támogatási intenzitással kell számolni.
- Emellett a közösségi szabályokkal összhangban támogathatók a vállalatok képzési, kutatás-fejlesztési és környezetvédelmi kiadásai is, valamint a vállalat által a 1997–2002 között megvalósított, telekhatáron kívüli infrastruktúrafejlesztés is, ez utóbbi 100%-ban.

- Az elszámolható költségek felső korlátját jelentő fejlesztési tervet és a 1997 és 2005 vége közötti időszakra vonatkozó tény- és tervadatokat az érintett vállalatoknak 2002. december 31-ig be kellett jelenteniük a Pénzügyminisztériumnak.
- A társasági adótörvényben a szóban forgó adókedvezményekre vonatkozó feltételeket¹⁷² az adókedvezmény igénybevétele során mindvégig teljesíteni kell.

ad 2. Az off-shore vállalatok kedvezményes társasági adókulcsát a Bizottság ugyancsak a közösségi szabályozással összegyeztethetetlen működési támogatásnak minősítette, mivel az általános kulcsnál alacsonyabb mértéket állapít meg a vállalatok egy csoportja számára. A Csatlakozási Okmány értelmében az off-shore kedvezmények 2005 végéig fenntarthatók. 2003. január 1-jétől azonban az újonnan létrejött off-shore vállalatok már az általános társasági adókulcs szerint kötelesek adózni.

A 2005. végi határidő összhangban van a tagállamoknak az ún. káros adóintézkedések felszámolására adott határidővel.

ad 3. A helyi adókról szóló törvényben szabályozott önkormányzati adókedvezmények kapcsán az Unió elfogadta a 2007. december 31-ig tartó átmeneti időszakot azon vállalatok esetében, amelyek nem kedvezményezettjei az 1. pontban tárgyalt társasági adókedvezményeknek. A magyar fél ugyanis a tárgyalásokon

¹⁷² Feltételek:

- *3 milliárd forint értékű* termékelőállítást szolgáló beruházás üzembe helyezése a területfejlesztés kedvezményezett területeinek jegyzékéről szóló kormányrendeletben meghatározott, társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségben vagy olyan megyében, ahol a beruházás megkezdését megelőző két év valamelyikében az Országos Munkaügyi Módszertani Központ által az év decemberében mért munkanélküliségi mutató a mérés napján meghaladta a 15 százalékot, és a beruházás üzembe helyezését követő második adóévben és azt követően az adózónak az általa foglalkoztatottak éves átlagos állományi létszámát legalább 100 fővel növelnie kell a beruházás megkezdését megelőző adóévben foglalkoztatottak átlagos állományi létszámához képest.

- *10 milliárd forint értékű*, termékelőállítást szolgáló beruházás üzembe helyezése, és a beruházás üzembe helyezését követő második adóévben és azt követően az adózónak az általa foglalkoztatottak éves átlagos állományi létszámát legalább 500 fővel növelnie kell a beruházás megkezdését megelőző adóévben foglalkoztatottak átlagos állományi létszámához képest.

bemutatta, hogy a társasági adókedvezménnyel nem rendelkező vállalatok esetében az egy vállalatra jutó helyi iparüzési adókedvezmény összege nem jelentős.

7.5. A létező támogatások

A csatlakozás kapcsán említést kell tenni az ún. *létező támogatásokról*. A jelenleg hatályos közösségi szabályok szerint azok a támogatások, amelyek a csatlakozás előtt egy adott államban hatályban voltak, a csatlakozás után létező támogatásnak minősülnek. Azok a támogatások, amelyek nem létező támogatások ún. *új támogatásoknak* számítanak. E megkülönböztetés lényeges, hiszen a létező támogatások tekintetében az Európai Bizottság a (jövendőbeli) tagállammal együttműködve változtatásokat csak a jövőre vonatkozóan javasolhat, továbbá visszafizettetésüket nem rendelheti el. Az új támogatások nyújtásának viszont az az előfeltétele, hogy azt a magyar kormány az Európai Bizottságnak bejelentse, majd a Bizottság engedélyezze. A jóváhagyást megelőző vizsgálat idejére (2 hónap – 2 év) a hatályos uniós szabályozás szerint a támogatás nyújtását a Bizottság felfüggesztetheti. Ha a Bizottság a támogatást nem hagyja jóvá, akkor az tiltottnak minősül. Ilyen esetben, ha a folyósításra már sor került, a támogatást visszamenőleges hatállyal, tehát a csatlakozás időpontjától számítva kamatostul kell visszafizetni.

Félve attól, hogy a tagjelöltek túl sok inkompatibilis támogatással „érkeznek” az Unióba, a korábbi csatlakozások során követett eljárást, miszerint minden csatlakozás előtt hatályos támogatás a csatlakozás után létező támogatásnak minősül, az Európai Bizottság megváltoztatta. Szeretném kiemelni, hogy a Bizottság – mit azt az V. fejezetben említettem – a korábbi csatlakozásoknál is éberen őrködött, és mindent megtett annak érdekében, hogy az új tagállamokban már a csatlakozás előtt megszüntesse az inkompatibilis, általában működési támogatást biztosító konstrukciókat.

A fenti adókedvezményeket a beruházás üzembe helyezését követő évtől 10 évig, de utoljára a 2011-ben lehet igénybe venni. Az adózó nem veheti igénybe az adókedvezményt a 2002. december 31. után megkezdett beruházás alapján.

A mostani csatlakozásoknál a Bizottság a 1994. december 10-e (Essen-i csúcstalálkozó) után elfogadott támogatási intézkedések közül csak azokat a támogatásokat hajlandó létező támogatásként elismerni, amelyek esetében az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

- a) A csatlakozás előtt a Bizottságnak bejelentésre kerülnek,
- b) a Támogatásokat Vizsgáló Iroda véleménye azt kompatibilisnek minősítette, és
- c) a TVI véleményét a Bizottság nem kifogásolja.

A 1994. december 10-e előtt elfogadott támogatási intézkedések a fenti eljárás nélkül válnak létező támogatássá. Az utóbbi kategóriába tartozó, csatlakozáson túlnyúló állami támogatások száma igen csekély.

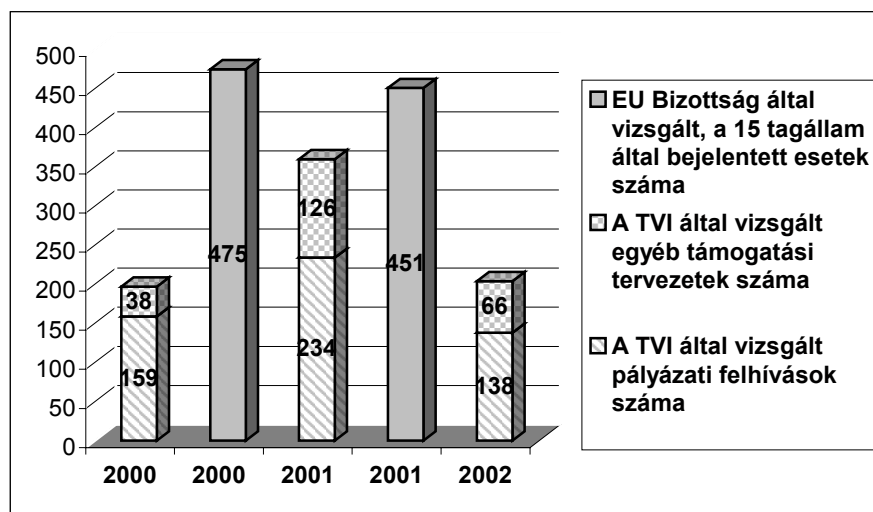
A Csatlakozási Okmány IV. melléklete tartalmazza a tagjelölt országok által átadott, és az Európai Bizottság által is összeegyeztethetőnek minősített támogatások, azaz a létező támogatások listáját, és a lista elkészítése során követett eljárásra való utalást. A Csatlakozási Szerződés aláírása és annak hatályba lépése között bevezetett vagy időközben felfedezett támogatásokat a Bizottság az ún. interim eljárás keretében minősítheti létező támogatásoknak. Az interim eljárás keretében a Bizottságnak három hónap áll rendelkezésre, hogy a bejelentett intézkedés összeegyeztethetőségével kapcsolatos kétségeit kifejezze. A tagállamok esetében követett eljáráshoz hasonlóan, a három hónap újra indul, ha a Bizottság további információt kér. Ha az interim eljárás keretében a Bizottságnak kétségei merülnek fel bejelentett intézkedés összeegyeztethetőségével kapcsolatban, 2004. május 1-jén, a csatlakozás napján megindítja a tagállamok esetében is alkalmazott hivatalos vizsgálati eljárást a vitatott támogatási intézkedéssel kapcsolatban (lásd 4.5. alfejezet).

A tagjelölt országoknak jelentős érdekük fűződik egy minél teljesebb lista elkészítéséhez, azaz ahhoz, hogy a jelenleg működő és csatlakozás után fenntartani kívánt támogatások lehetőleg valamennyien létező támogatásként kerüljenek bevitelre az Európai Unióba.

A Csatlakozási Okmány mellékletébe¹⁷³ Magyarország esetében 21 támogatási intézkedés¹⁷⁴ került. Ezek jelentős része ún. célleírányzat, amelyekből a minisztériumok nyújtanak a hatáskörükbe tartozó célokra támogatást. A listán emellett néhány egyedi támogatás (főleg kezességvállalás), és kockázati tőketársaság típusú formációk is szerepelnek.

A lista összeállítása során problémát jelentett a magyar támogatási rendszer szerkezete. Magyarországon ugyanis jelenleg a támogatási programok keretében évente több száz pályázati felhívás kerül kiírásra. A hatályos magyar jogszabályok alapján az összeegyeztethetőség elbírálásához mind a támogatási programot tartalmazó jogszabályt, mind a pályázati felhívást be kell jelenteni a Támogatásokat Vizsgáló Irodának. A csatlakozás után e rendszer változatlan működtetése ésszerűtlen lenne, mert az évente meghirdetésre kerülő pályázati felhívások nagy száma miatt a Bizottságnak történő bejelentési eljárás (mindenekelőtt a bizottsági vizsgálat hossza) ellehetetlenítené a rendszer működtetését.

6. ábra: Az Európai Bizottság és a TVI által véleményezett esetek száma (2000-2002)



Forrás: Éves jelentés az 1997-2001. időszakban Magyarországon nyújtott, az Európai Megállapodás 62. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásokról (Pénzügyminisztérium, 2003) és State Aid Scoreboard, Brussels, 30.4.2003, COM(2003) 225 final

¹⁷³ A Csatlakozási Okmány mellékletében szereplő 223 darab létező támogatási intézkedés megoszlása az országok között: Csehország 170, Ciprusé 31, Magyarország 21, Szlovénia 15, Szlovákia 9, Lengyelország 8, Málta 7, Litvánia 6, Lettország és Észtország 3-3. Az eltérés természetesen a támogatási rendszerek különbözőségéből is fakad, hiszen például Csehország esetében a listán lévő támogatások jelentős része egyedi támogatás.

¹⁷⁴ 4. sz. melléklet

Ezért szükség volt arra, hogy a jogszabályokban kihirdetésre kerüljenek azok a feltételek, amelyek megléte nélkülözhetetlen az adott konstrukció közösségi szabályokkal való összhangjához. Így a csatlakozást követően a Bizottságnak – az egyedi támogatások mellett – csak a támogatási programot kell engedélyeznie, a pályázati felhívásokat nem. A bejelentési kötelezettség pedig csak ezekre terjed ki. A támogatási programokat a Bizottság több évre engedélyezi.

Másik nehézség a lista összeállításával kapcsolatban, hogy folyamatban van a strukturális alapok fogadása érdekében a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása. A közösségi források igénybevételéhez biztosítandó hazai állami források meghatározása, kialakítása együtt jár a jelenlegi támogatási rendszer átalakításával. Elképzelhető tehát, hogy a 2002. folyamán bejelentett támogatások megszűnnek, vagy átalakulnak és helyükbe más támogatások kerülnek bevezetésre (lásd 7.6. alfejezet).

A lista kapcsán megjegyzendő az is, hogy annak elvileg tartalmaznia kellene a helyi önkormányzatok által a vállalkozásoknak a csatlakozás után nyújtandó állami támogatásokat is. Ugyanakkor az önkormányzatok elhanyagolható nagyságú vissza nem térítendő támogatást nyújtanak, fő támogatási eszközük az iparűzési adó részleges vagy teljes elengedése. Az e formában megvalósuló támogatások pedig átmeneti mentességet élveznek (lásd. 7.4.2. pont), ezért bejelentésük nem szükséges. Így önkormányzati támogatás mindeztáig nem kerül bejelentésre a Bizottság részére.

7.6. A strukturális alapok fogadására való felkészüléssel való összefüggések

Az 1999-ben bevezetett, a strukturális alapok 2000-2006 évek közötti felhasználására vonatkozó szabályzat (1260/1999/EK tanácsi rendelet¹⁷⁵) értelmében azon tagállamok esetében, amelyek egész területe az 1. célkitűzés hatálya alá tartozik, a strukturális alapok igénybevételének feltétele, hogy a potenciális kedvezményezett államok nemzeti/regionális fejlesztési tervet

¹⁷⁵ HL L 161, 1999.06.26.

nyújtsanak be a Bizottságnak. A nemzeti fejlesztési terv olyan stratégiai dokumentum, amely rögzíti a strukturális alapok forrásainak, valamint a *Nemzeti Fejlesztési Terv* intézkedéseire társított társfinanszírozás keretében folyósítandó támogatásoknak az elosztását. A két fél közötti tárgyalásokat követően kerül kialakításra egy átfogó program, az ún. *Közösségi Támogatási Keretdokumentum* (KTK). E dokumentum bemutatja az adott régió/ország helyzetét, a főbb intézkedési prioritásokat, és az ezekhez tartozó számszerűsített célkitűzésekkel meghatározza a fejlesztési stratégiát, előzetes felmérést tartalmaz a tervezett intézkedések várható társadalmi-gazdasági hatásáról, vázolja az összes forrás-szükségletet, lebontva a rendelkezésre álló összeget a különböző partnerek és prioritások között, végül ismerteti a programok monitoringjának és értékelésének folyamatát. A KTK alapján elkészülnek az *Operatív Programok*¹⁷⁶ (OP). Az Operatív Programok intézkedései *prioritásokba* koncentrálnak. A prioritás jelenti azokat a beavatkozási területeket, amelyekhez a KTK a pénzügyi kereteket és a célokat is hozzárendeli. Az egyes prioritásokon belül *intézkedések* kerülnek meghirdetésre, amelyekre a potenciális kedvezményezettek pályázhatnak.

2004. május 1-től Magyarország is jogosult lesz a strukturális alapokból támogatás lehívására, a jelenlegi támogatási rendszer egyes céljait az Unió finanszírozza majd, más célok megvalósítása viszont továbbra is nemzeti hatáskörben marad. Az uniós forrásokhoz való hozzájutás egyik alapfeltétele a versenyszabályoknak, különösen állami támogatási szabályoknak való megfelelés. Ezért az Unió az állami támogatást

¹⁷⁶ A magyar Nemzeti Fejlesztési Terv céljai öt operatív program keretében kerülnek megvalósításra:

- A *humán erőforrás fejlesztési program* magába foglalja az aktív munkaerő-piaci politikák támogatását, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet a munkaerőpiacra történő belépés segítségével, az oktatás, képzés támogatását az egész életen át tartó tanulás politikájának részeként, az alkalmazkodóképesség és vállalkozói készségek fejlesztését, a nők munkaerő-piaci helyzetének javítását.
- A *gazdasági versenyképesség program* tartalmazza a befektetés-ösztönzést, a kis- és középvállalkozások megerősítését, a turizmus és a kultúra, a kutatás-fejlesztését, valamint az információs társadalom megalapozását.
- Az *agrár- és vidékfejlesztési program* fő súlypontjai a versenyképes alapanyag-termelés megalapozása a mezőgazdaságban, az élelmiszer-feldolgozás modernizálása, és az agrárgazdasághoz kapcsolódó vidékfejlesztés.
- A *környezetvédelem és infrastruktúra program* a környezet- és természetvédelmi, a közlekedési és az egészségügyi infrastruktúra fejlesztését, az energiahatékonyság javítását szolgálja.

tartalmazó intézkedések esetében megköveteli, hogy a hazai társfinanszírozást biztosító forrás a létező támogatási listán szerepeljen. Amíg ez nem történik meg, az intézkedés egészére, tehát a nem állami támogatási részekre vonatkozóan is, felfüggesztésre kerül a közösségi hozzájárulás.

A strukturális alapok fogadására való felkészülés jegyében egy olyan modell kialakítása lett volna szükséges, amely hosszú távon biztosítja a Közösség által társfinanszírozott és a pusztán hazai forrásból finanszírozott támogatások „együttélését”, rendezzi a strukturális támogatásokhoz kapcsolódó nemzeti finanszírozás biztonságos tervezését, valamint lehetővé teszi az Unió által társfinanszírozott programok és az Unió által nem finanszírozott programok egységes költségvetési megjelenítését.

Bár a 2004-2006. időszakban a Strukturális Alapok fogadásához szükséges jogszabályok elfogadása még nem fejeződött be, úgy tűnik nem az optimális megoldás került kiválasztásra. Az alábbi alfejezetben vizsgálom, hogy milyen lehetőségek voltak, és milyen irányba ment el a szabályozás.

7.6.1. Az uniós társfinanszírozású támogatások viszonya a jelenlegi és a nemzeti hatáskörben megvalósuló támogatásokhoz

Alapkérdés a két politika kapcsolatában és az állami támogatási szabályok betartásának elemezhetőségében a társfinanszírozási modell, azaz, hogy a társfinanszírozást biztosító programok és a nemzeti hatáskörben maradó támogatások hogyan viszonyulnak egymáshoz. E tekintetben több megközelítés létezik, a szóba jöhető modellek az alábbiak:

1. *A jelenlegi támogatási modell* továbbvitele esetén a költségvetésben szereplő különböző támogatási programok (előirányzatok, célelőirányzatok) eszközeiből, azokba beépítve kerülnek az Unióból érkező támogatások társfinanszírozásra. E megoldás hátránya, hogy a különböző támogatási

-
- A *regionális fejlesztés program* elősegíteni a térségi elérhetőség és környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztését, a régiók gazdasági versenyképességének javítását, az életminőség helyi tényezőinek javítását, valamint a térségi foglalkoztatás fejlesztését.

programok eszközei eltérő feltételek szerint vehetők igénybe. Kérdéses, hogy ezek megfeleltethetők-e a strukturális alapokból származó támogatások igénybevételi feltételeinek. Előfordulhat ugyanis, hogy – a jelenlegi szabályozás fennmaradása esetén – a programok uniós támogatási részéhez való hozzájutásnak más a követelményrendszere, mint az ugyanarra a programra vonatkozó hazai társfinanszírozási hányadnak. A rendszer ez által nehezen áttekinthető, széttagolt lenne.

2. *A strukturális alapokból származó támogatások hazai társfinanszírozása leválik a jelenlegi rendszerről, elkülönül attól.* A költségvetésben „többletforrás” nem áll rendelkezésre a hazai társfinanszírozás biztosítására, ezért a jelenlegi rendszerben rendelkezésre álló forrásokat a hazai társfinanszírozáshoz szükséges összegekkel csökkenteni kell. E rendszer problémája az, hogy különbség lenne az olyan támogatási programok között, melyeket az EU társfinanszíroz, és amelyeket nem. Egyrészt nem feltétlenül érvényesülne az a megközelítés, miszerint egységes támogatási rendszer van, egységes támogatási politika létezik, amelynek finanszírozási rendszerében az Unió is részt vesz. Másrészt alapos tanulmányozást igényel, hogy ebben a megkettőződött rendszerben milyen lenne a két rész egymáshoz való viszonya.
3. *Az előző két megközelítése előnyeinek ötvözésével a jelenlegi rendszer megváltozna, a támogatási programok összevonására kerülnének, és az öt, az egyes Operatív Programoknak megfelelő támogatási program kerülne kialakításra. Az adott támogatási program az Operatív Program Irányító Hatóságának feladatát ellátó minisztériumhoz kerülne¹⁷⁷. Ebben az esetben nem kerülne sor egy megduplázódott rendszer kialakítására, az igénybevétel egységes jogszabályi feltételeken nyugodna, azaz nem lenne különbség az EU által finanszírozott, illetve az EU által nem finanszírozott programok,*

¹⁷⁷ Az uniós szabályok értelmében a Strukturális Alapok támogatásai felhasználásának irányítására Irányító Hatóságot kell minden Operatív Program esetén kijelölni.

Magyarországon a Kormány döntése értelmében az Irányító Hatóság funkcióit a szakmai főfelelősség szerint 4 minisztérium: a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (2 Operatív Program esetén), a Földművelésügyi

projektek között. E megoldással egy helyen, koncentráltan jelennek meg az egyes támogatások nyújtására szolgáló támogatási programok. E megközelítés hátránya, hogy előfordulhat, valamely támogatási program menedzselése nem esne egybe a szakmailag fennálló minisztériumi felelősséggel, és ez problémákat okozna. Emellett a kizárólag hazai támogatásból megvalósuló programok az Unió által is finanszírozott programoknak lennének alárendelve, figyelmen kívül hagyva a szakmai érveket, a minisztériumok szerinti tagoltságot.

4. Elképzelhető az is, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv Operatív Programjaiban szereplő *prioritások jelentik a magyar támogatási rendszert* (hiszen a Nemzeti Fejlesztési Terv a nemzet számára jelentős célok szerint kerül kialakításra). Ez az alternatíva azt jelenti, hogy az Operatív Programokon belüli egyes prioritások tervezése nem az Operatív Programok Irányító Hatóságának feladatát ellátó minisztériumoknál történne (ahogyan azt az előző koncepció tartalmazza), hanem a prioritásért szakmailag felelős tárcánál. A jelenlegi támogatási rendszer tehát egyszerűsödne, hiszen a prioritások szerinti tervezéssel csökkenne a jelenlegi támogatási programok száma, ugyanakkor a prioritás szerint kialakított támogatási programok a szakmailag felelős tárcánál jelenhetnének meg. (Ahol egy prioritás több minisztérium szakmai felelősségébe tartozik, ott „egy szinttel lejjebb”, intézkedések szerint kerül sor az uniós és a hazai támogatásokat is tartalmazó előirányzatok kialakítására.) A támogatási programok természetesen az EU-finanszírozás nélküli fejlesztéseket is finanszírozzák. Ez a megközelítési mód megfelelő módon biztosítaná a hazai társfinanszírozást, a felelősségi rendet, az elbírálás normatívitását, az egységes ellenőrzést, és a hazai támogatási rendszerrel való összeegyeztethetőséget.

A fenti modellek természetesen az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzése szempontjából más-más megközelítést igényelnek. A feladat e tekintetben az, hogy az állami támogatást tartalmazó intézkedések azonosításra

kerüljenek, és az ezek társfinanszírozását biztosító hazai támogatási program felkerüljön a létező támogatási listára.

Az első modell esetében, mivel a létező támogatási programok továbbélnének, a vonatkozó szabályok közösségi állami támogatási szabályoknak való megfelelése már biztosított, ezért állami támogatási szempontból további intézkedésre nincs szükség. A második, harmadik és negyedik modellben a prioritások és intézkedések kidolgozása során új támogatási programok is létrejöhetnek, amelyek esetén a közösségi versenyszabályoknak való megfelelést, és az interim eljárás lefolytatását biztosítani kell.

Először természetesen hatékonysági szempontból kell átgondolni, hogy melyik modell bevezetése a célszerű, és e döntésben az a tény, hogy egyes támogatási programokat az Unió már létező támogatásként elismert, nem játszhat döntő szerepet. Ugyanakkor, ha a döntés megszületik a követendő modellről, akkor az EU által létezőként elismert támogatási programok sorsát is meg kell vizsgálni, és megszüntetésüket el kell kerülni, ha azok beilleszthetők az új rendszerbe.

A fenti modellek közül a negyedik képes arra, hogy egy olyan rendszert hozzon létre, amely átlátható, és nem tartalmaz párhuzamos, céljaikban átfedést tartalmazó támogatási programokat. Ez ugyanis a minisztériumi szintre bízza a prioritások/intézkedések alapján kialakított támogatási programok kezelését. Ellentétben az első modellel, a Nemzeti Fejlesztési Tervre épülő rendszer áttekinthető lesz. Ezzel egyidejűleg tisztázott a Közösség által finanszírozott és a nemzeti szintű intézkedések viszonya, az átfedéseket ki lehet zárni (2. modellben nem). A döntési szint nem kerül túl magasra (3. modell), és minimalizálható az azonos OP-ben résztvevő különböző minisztériumok közötti „harc” a források elosztásáért. A negyedik modellben nem tisztázott, hogy a strukturális alapokra vonatkozó szigorúbb támogatási szabályokat be kell-e tartani, amennyiben csak nemzeti forrásból történik a finanszírozás. Ezt a helyzetet célszerű lenne elkerülni, annak érdekében, hogy ne kerüljenek feleslegesen korlátozásra a támogatási lehetőségek.

A 2004. évi költségvetés tervezetében a társfinanszírozást biztosító források a Miniszterelnöki Hivatal fejezetében kerültek tervezésre. Bár az előirányzatokra vonatkozó végrehajtási szabályok még nem ismertek, ez arra enged következtetni, hogy a 2. modell, azaz a támogatási rendszer megkettőződése következik be 2004-től. Tekintettel arra, hogy a társfinanszírozást biztosító forrásokra vonatkozó szabályok, beleértve az állami támogatási szabályokat, a dolgozat lezárásáig (2003. november vége) nem kerültek meghirdetésre, várható, hogy az interim eljárás időigénye – amely még el sem kezdődött ezen források esetében – miatt a közösségi források lehívása 2004. május 1-től nem lesz lehetséges.

VIII. A jövőbeni feladatok, különös tekintettel a magyarországi teendőkre

A közösségi állami támogatási szabályozás, összhangban az Unió előtt álló kihívásokkal, a felmerülő aktuális feladatokkal és a többi közösségi politika fejlődésével, folyamatosan változik. A Bizottság az egységes piac védelmében mindig újabb területekre terjeszti ki az állami támogatások hatókörét és a változó feladatoknak megfelelően igazítja ki a támogatások mértékére, formáira, feltételrendszerére és az eljárási módokra vonatkozó szabályait. A szabályok általában 3-5 éves időszakra kerülnek meghirdetésre és előírják saját felülvizsgálatukat. Az állami támogatások területén az Unió előtt álló feladatok: az Unió egészének átfogó értelemben vett versenyképességének javítását szolgáló lisszaboni stratégia (lásd 4.6.2. alfejezet) alapján és keretében a támogatások céljainak az új feladatok szerinti átirányítása és szintjének általános csökkentése, valamint a hatékonysági szempontok fokozott figyelembevétele a támogatásokról való döntési folyamatban, és az erre vonatkozó módszertani követelmények beépítése a döntések előkészítési és eljárási rendjébe. Feladat a 2006 utáni regionális és kohéziós politika fő irányainak és kereteinek kidolgozása is, a 2007-2013. évi pénzügyi perspektíva megalapozásának keretében. Ezekben a folyamatokban és döntésekben Magyarország már tagként fog részt venni, az előkészítés során kell tudnia meghatározni és képviselni a szempontjait.

8.1. A lisszaboni folyamat

A lisszaboni stratégia keretében Magyarországnak is érdeke a versenyképesség folyamatos javítása. De ez esetünkben több elemében más feltételrendszerhez kapcsolódik, mint a fejlettebb tagállamok kapcsán, ezért a jövőt illető igényeink is eltérhetnek a régi tagállamokétól, legalábbis azok jelentős csoportjától.

Számunkra a beruházások vonzása változatlanul az elsődleges feladat, legalábbis a soron következő középtávú időszakra nézve, a fejlettségi különbségek miatti felzárkózási feladat minél gyorsabb teljesítése érdekében. Ez viszonylag magas regionális támogatási intenzitási küszöb fenntartása iránti igénnyel jár együtt. Elsődleges prioritás, hogy biztosítsunk ennek az elérését egy speciális cél- és feltételrendszer kialakítása keretében, amely a fejlettségi szintkülönbség

figyelembevételén alapul és ennek mérséklődése függvényében követi a fejlett tagállamok támogatás-csökkentési trendjét.

Az Unióban az állami támogatások már most csökkenő trendjének jövőbeni erősítése mellett, a lisszaboni stratégia keretében törekvés a támogatások összetételében a horizontális célok egyre nagyobb mértékű figyelembevétele (kutatás-fejlesztés, környezetvédelem, foglalkoztatás, képzés, kohézió). Elvileg ezek számunkra is fontos célok, de adott gazdasági helyzetünkben és gazdaságpolitikai feladataink mellett e célok tekintetbe vétele nem történhet a kohéziós célok rovására. Ez az igényünk vonatkozik a 2006 utáni pénzügyi perspektíva vonatkozó cél- és eszközrendszerére is.

Ami az állami támogatási politika azon elemét érinti, hogy a döntés előkészítési folyamatba egy módszertaninak tűnő, de valójában nem módszertani, hanem nagyon is érdemi elem: a hatékonysági vizsgálat épüljön be, elvileg nem kifogásolható követelmény. Gyakorlatilag új és összetett feladatot jelent, mert az eddig kiépült támogatási rendszerben nincsenek ilyen irányú tapasztalatok. Így a támogatások hatékonyságát mérő egységes rendszert újonnan kell kialakítani, illetve az alkalmazást majd bevezetni. E folyamatban más tagállamok tapasztalataira, esetleg egy addig kialakított közösségi módszertanra támaszkodhatunk majd.

8.2. A 2006 utáni regionális támogatási szabályok

A Bizottság kezdeményezésére tagállami szakértők bevonásával ez évben megkezdődött a hatályban lévő regionális iránymutatás felülvizsgálata. A Bizottság által kezdeményezett munkálatok célja a 2006 utáni regionális állami támogatási politika kialakítása. Annak ellenére, hogy a folyamat most indult, így végkifejletéről legkorábban 2004-2005-ben lehet nyilatkozni, néhány megválaszolandó kérdésre váró kérdés, irány – a megjelent tagállami vélemények alapján – már jelenleg is látható. Ezeket kívánom ebben az alfejezetben elemezni.

A regionális állami támogatások szabályozása a magyar gazdasági fejlődést befolyásoló egyik kulcskérdés lehet. Amennyiben az iránymutatás a 2006. utáni időszakra úgy módosul, hogy az a közvetlen tőkebevonás ösztönzését megnehezíti, a magyar gazdaság felzárkózása a nyugat-európai átlaghoz jelentősen elhúzódhat. Magyarország számára kiemelten fontos, hogy a most már kidolgozás alatt lévő új regionális támogatási rendszerben érvényesíteni tudja igényeit. Mik ezek a főbb szempontok?

- *Régiók kijelölése:* Magyarország számára 87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó területek kijelölésének jelenlegi rendszere megfelelő, hiszen bizonyos, hogy az új referencia időszakban (várhatóan 2001-2003) mért GDP-adatok alapján az ország területének nagyobb része még mindig az EU-25 átlagának 75%-a alatt fog teljesíteni, és így a következő időszakban is támogatható lesz. A fentiek alóli – várhatóan egyedüli – kivétel a közép-magyarországi régió lesz (Budapest és Pest megye), amely esetében valószínűsíthető, hogy főként a főváros fejlettsége miatt a GDP-adat az említett küszöbértéket meghaladja. A hatályos iránymutatás szerint a 87. cikk (3) c) bekezdése alapján Közép-Magyarország is támogatható lenne a következő időszakban, így a 87. cikk (3) c) bekezdés alá tartozó területek kijelölésére vonatkozó szabályok módosítása sem érdekünk. Feltételezhető, hogy a 87. cikk (3) a) bekezdése alapján támogatható területek meghatározására mind a Bizottság mind a tagállamok továbbra is elfogadhatónak tartja 75%-os mércét. Az újonnan csatlakozók majdnem minden régiója – Ciprus, Szlovénia egész területének, valamint Magyarország, Csehország és Szlovákia egy részének kivételével – fejletlensége folytán várhatóan a támogatható kategóriába tartozik majd. A jelenlegi tagállamok számos régiója kikerül a támogatható körből (ilyenek lehetnek az 87. cikk (3) a) bekezdés tekintetében, Németország keleti felének kivételével, Finnország, Írország és az Egyesült Királyság eddig támogatható területei, valamint Spanyolország és Görögország egy része).

21. táblázat: Támogatható területek arányában változása (becslés)

	Támogatható területek 2000-2006		Támogatható területek 2006 után		Támogatható területek összesen	
	87. Cikk (3) a)	87. Cikk (3) c)	87. Cikk (3) a)	87. Cikk (3) c)	2000-2006	2006 után
EU 27	38,9	16,6	25,9	24,1	55,5	50,0
Németország	17,2	17,7	0,7	25,5	34,9	26,2
Írország	26,6	73,4	0,0	75,0	100,0	75,0
Portugália	66,6	33,4	60,4	19,8	100,0	80,2
Spanyolország	58,4	20,8	32,3	33,9	79,2	66,2
Ciprus	0,0	100,0	0,0	75,0	100,0	75,0
Magyarország	100,0	0,0	71,7	28,3	100,0	100,0

Forrás: Wishlade, Fiona G. [2003]: Regional State Aid and Competition Policy in the European Union

- *Maximális támogatási intenzitás:* Hasonlóképpen ragaszkodnunk kell ahhoz, hogy a jelenlegi 50%-os maximális támogatási intenzitás a hozzánk hasonló fejlettségi színvonalú országok esetében ne vagy számottevően ne csökkenjen. (Mint a korábbiakban utaltam rá, a lisszaboni stratégia is előírja a támogatások csökkentését. 35%-os szint képezte a Bizottság részéről a megfontolás tárgyát, egyes tagállamok azonban ennél alacsonyabb mértéket is javasolnak.) Meg kell értetni az érintett tagállamokkal, hogy egy drasztikus intenzitás-csökkentés nemcsak Magyarország számára lenne kedvezőtlen lépés, hanem az Unió egész fejlődését lefékezne az a körülmény, hogy a fejlettségi különbségek nem a kiegyenlítődés irányában, hanem esetleg éppen ellenkezőleg a különbségek növekedése irányába mennek.
- *Lefedettségi:* Abban egyetértés van a Bizottság és a jelenlegi tagállamok között, hogy a támogatható területek arányát a jelenlegi időszakra szóló 42,7%-ról 50%-ra növeljék. Kérdéses és kétséges azonban, hogy ez az arány megfelel-e az EU-25 vagy ezt követően az EU-27, esetleg Horvátországgal együtt, EU-28 feltételrendszerének és követelményeinek. Ez további vizsgálatot igényel, még nem bizonyított.
- *Nagyvállalatok beruházásának támogatása:* Magyarország számára – mint a korábbiakban említettem – elsődleges fontosságú, hogy ez az iránymutatás a jövőben biztosítsa a szükséges beruházás-vonzási hatást, amely fejlettségi

színvonalunk országon belüli és az Unió egyéb régióival, országaival való fokozatos kiegyenlítődéséhez szükséges. Ezért mindenképpen indokolt, hogy a nagyvállalatok továbbra is hozzájussanak regionális támogatásokhoz. Ha kisebb mértékben is, de ezeknek a vállalkozásoknak is többletköltséget jelent, ha egy olyan régióban hoznak létre telephelyet, amelyben az infrastruktúra kevésbé fejlett, vagy a piactól távolabb helyezkednek el. Természetesen nem elhanyagolható szempont ezen vállalatok beruházásainak a KKV-szektorra gyakorolt jótékony hatása sem (főként a beszállítói hálózat kiépítésén keresztül). Ily módon egy nagyvállalat beruházásának támogatása közvetetten jóval nagyobb mértékben járul hozzá a régió fejlődéséhez, mint az közvetlenül mérhető. A jelenleg hatályos szabályok szerint érvényben lévő, a kedvezményezett vállalkozás méretétől függően változó maximális támogatási intenzitás (KKV-k esetében bónusz adható a regionális támogatási térkép által szabályozott maximumokhoz képest), illetve a multiszektorális keretszabály által a nagyberuházások esetén előírt degresszivitás megfelelő eszköznek tűnik a méretbeli különbségek kezelésére. Nem célszerű azonban a nagyvállalatok támogatása a nem elmaradott régiók határain kívül, mert az gazdaságilag nem indokolt, a verseny indokolatlan torzításához vezetne, és támogatási versenyt generálna.

E kérdésben más álláspontok is léteznek. A Bizottság például azt vetette fel, hogy a nemzeti szinten elmaradott régiókban (87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek) szükség van-e egyáltalán a nagyvállalatok letelepedésének beruházási támogatással való ösztönzésére, vagy az felesleges pénzkidobás a költségvetés számára. Elképzelhető tehát olyan változás is, amely szerint a legkevésbé fejlett régiókon kívül (87. cikk (3) a) bekezdése alá tartozó régiók) a nagyvállalatok nem lesznek jogosultak beruházási támogatásra. Ez együtt járna a legkevésbé fejlett régiókban a maximális támogatási intenzitás csökkentésével is, ami – mint előbb kifejtettem – Magyarországnak nem érdeke. Ugyanakkor néhány tagállam azt javasolta, hogy alacsonyabb intenzitással (pl. 10%) az EU egész területén lehessen beruházási támogatást nyújtani.

- Az előbbivel összefüggő kérdés az *áttelepülés támogathatósága*. Néhány tagállam javasolta, hogy ne lehessen támogatni a vállalatok egyik tagállamból a másikba való áttelepülését. A közelmúltban ugyanis nagy multinacionális cégek telepítettek át egész gyárakat Közép-Kelet Európába, arra hivatkozva, hogy racionalizálják a termelést. Számos esetben azonban az új beruházáshoz ígért állami hozzájárulás is sokat nyomott a latban. A tendencia jelenleg az, hogy a tagállamokban működő vállalkozások áttelepülnek a most csatlakozó országokba. Az áttelepülést a fogadó ország új beruházásként kezeli, és ahhoz – általában jelentős – támogatást nyújt. Európai szinten az ilyen folyamatok természetesen károsak, hiszen a munkanélküliség problémáját nem oldják meg, csak egyik országból a másikba telepítik. Felmerül azonban a kérdés, hogyha az áttelepülés támogatása tiltott lenne, vajon eredeti helyükön maradnának-e a vállalkozások. A válasz nagy valószínűséggel: nem, hanem még keletebbre terjeszkedve az Unió határain kívül hoznák létre új telephelyüket, támogatást igényelve a fogadó országtól. Mindebből az következik, hogy amennyiben a kevésbé fejlett területre való áttelepülés nem lesz támogatható, akkor előbb-utóbb bizonyos munkaerőigényes iparágak megszűnnek Európában, hiszen a világ más részein az állami támogatásokra nem vonatkoznak a közösségihez hasonlóan szigorú szabályok.¹⁷⁸ Mivel a jelenlegi tagállamok bérszínvonala egyes iparágak számára túl magas, ugyanakkor ezek az iparágak a csatlakozó országok számára még elengedhetetlenek a fejlődéshez, Magyarországnak nem áll érdekében az áttelepülés támogatásának megtiltása.
- A támogatható régiók kijelölése nemcsak az iránymutatás módosítása, hanem a *strukturális alapok* szabályozásának 2006 utáni időszakra vonatkozó reformja szempontjából is fontos. A felülvizsgálat tárgyát képezi az is, hogy 2007-től milyen összefüggés legyen a strukturális alapok célkitűzései és a regionális támogatási térkép között. A 2000-2006 közötti periódusban a 87. cikk (3) a) bekezdése alapján támogatható régiók teljes mértékben megegyeznek a

¹⁷⁸ Ebből a megállapításból az következik, hogy az Uniónak érdekében áll, hogy a nemzetközi szabályok (pl. WTO, OECD), a közösségi szabályhoz hasonló szigorúsággal kezeljék az állami támogatásokat.

strukturális alapok 1. célkitűzése alapján támogatható régiókkal. A c) bekezdés és a strukturális alapok 2. célkitűzése alapján támogatható régiók közötti átfedés nem teljes. A strukturális alapok 2006 utáni szabályozása tekintetében Magyarország a jelenlegi rendszer fenntartása mellett érvelt. Nagyon valószínű, hogy az 1. célkitűzés alapján és az a) bekezdés alapján támogatható régiók kijelölésének kritériumai azonosak lesznek a következő időszakban is. A 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek és a strukturális alapok 2. célkitűzése alapján támogatható régiók egymásnak való megfelelését több tagállam is ellenzi. Felmerült az is, hogy – amennyiben a strukturális alapok rendszerében a mai 2. célkitűzés fennmarad – a 2. célkitűzés alapján támogatható régiókban az állami támogatási szabályokkal összeegyeztethető módon ún. „kohéziós” többlettámogatást lehessen nyújtani olyan projektekhez, amelyeket a strukturális alapok társfinanszíroznak. (Magyarország számára a 2. célkitűzés és a 87. cikk (3) c) bekezdése alá tartozó területek viszonya feltehetően közömbös lesz Magyarország számára, tekintettel arra, hogy a Közép-Magyarország régió mind a két kategóriába beletartozik majd.)

- *Működési támogatás:* Tekintettel arra, hogy a működési támogatás esetében legnagyobb a versenytorzító hatás veszélye, az ilyen típusú támogatások korlátozása továbbra is indokolt, a szabályok lazítása nem elfogadható.

8.3. A csatlakozás hatása Magyarországra az állami támogatások terén

A közösségi anyagi jogi szabályok már jelenleg is alkalmazásra kerülnek Magyarországon. Ezért az Unióhoz történő csatlakozásakor a közösségi versenyszempontú állami támogatási ellenőrzés megjelenése nem okoz olyan változást, amely igényelné már a működő támogatási célok és/vagy formák megszüntetését vagy gyökeres átalakítását, kivéve a csatlakozási tárgyalásokon kialakított átmeneti mentességekben előírt változásokat, néhány adóintézkedés tekintetében.

Az eljárásrend tekintetében jelentős módosulás lesz. A támogatási programok (illetve ha nem programból nyújtják, akkor az egyedi támogatások) előzetes

engedélyezése – a csoportmentességi rendeletek (de minimis, képzési, foglalkoztatási támogatás és kis- és középvállalkozások támogatása) hatálya alá tartozó támogatások kivételével – az Európai Bizottság feladata lesz, nem a TVI-é, bár annak koordinációs szerepe továbbra is megmarad. Ez azt jelenti, hogy az engedélyezési határidők jelentősen meghosszabbodnak, és a támogatást nyújtóknak nem lesz módja arra, hogy továbbra is telefonon vagy egyéb úton sürgessék az engedélyezési eljárás gyors lefolytatását. A támogatást nyújtóknak fel kell készülniük arra, hogy a bizottsági jóváhagyási folyamat hosszadalmas (min. 2-6 hónap), ezért támogatási terveiket a bevezetést jóval megelőzően kell elkészíteniük, és – lehetőleg több évre – engedélyeztetni kell a Bizottsággal, vagy olyan konstrukciókat kell kialakítaniuk, amelyek a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartoznak.

A vállalatoknak, vállalkozásoknak – saját érdekükben – ajánlatos lesz ellenőrizniük, hogy az igénybe vett támogatást a Bizottság engedélyezte-e vagy annak jogalapja csoportmentességi rendelet-e. Ugyanis, ha jogtalan támogatás nyújtására kerül sor, a vállalkozást a visszafizetéstől nem mentesítheti az sem, hogy jóhiszeműen járt el, sem pedig, hogy az előzetes bejelentés nem az ő feladata.

IX. Összegzés

Értekezésem célja, hogy ráirányítsam a figyelmet az Unió egy olyan politikájára, amely az alapítástól kezdve részét képezi működésének, amely folyamatosan változik és amelynek nagy szerepe van már jelenleg is és még inkább lesz hazánk/gazdaságunk fejlődésében az EU-csatlakozás után.

Bemutattam, hogy egyes nemzetközi megállapodások milyen mélységű, részletezettségű szabályozásig jutottak el az állami támogatások ellenőrzésének, korlátozásának tekintetében. Vizsgáltam a közösségi versenyszempontú ellenőrzési rendszerének fejlődését, a Bizottság központi ellenőrző szerepét, valamint a jelenleg hatályos szabályok kialakulását és lényegét.

Elemeztem, hogy az állami támogatások közösségi versenyszempontú ellenőrzési rendszere milyen módon változott az aktuális kihívások (pl. bővítés, recesszióból való kilábalás) függvényében. Rámutattam, hogy a gazdasági recesszióval, a protekcionizmus ismételt előtérbe kerülésével az állami támogatások ellenőrzése a hetvenes-nyolcvanas évektől egyre hangsúlyosabb szerepet kapott az Unióban. A támogatások ellenőrzésében központi szerepet betöltő Bizottság a Közösség előtt álló feladatok tükrében, a Közösség egészének érdekeit szem előtt tartva folytatta engedélyezési gyakorlatát. Kezdetben az exporttámogatás felszámolása volt a prioritása, majd ennek megvalósulása után az életképtelen vállalatok versenyben maradását biztosító működési támogatás megszüntetése került előtérbe. Ezt követte a szerkezetátalakítási támogatások szigorú szabályozása. Jelenleg a támogatások összegének visszaszorítása, a leginkább versenytorzító ágazati támogatások megszüntetése és a hatékonyság mérése kerül egyre inkább előtérbe.

A Bizottság ellenőrző tevékenységének erősödésével egyre inkább felmerült az igény a tagállamokban, hogy a Bizottság hozza nyilvánosságra az elbíráláskor alkalmazott kritériumokat, kiszámíthatóvá téve ezzel a döntéseit. A szabályok megjelenésével a tagállamok aktívabban kapcsolódtak be a támogatási szabályok formálásába.

A közösségi állami támogatási politika alakulására jelentős befolyást gyakorolt a többi uniós politika fejlődése és viszont.

Értekezésemben a Magyarország számára jelenleg legfontosabb támogatási kategória, a regionális támogatásokra vonatkozó szabályozás fejlődésén keresztül vizsgáltam a közösségi regionális politika és az állami támogatási politika egymásra gyakorolt hatását. Rámutattam, hogy a két politika összehangolása iránti igény már a strukturális alapok 1988. évi reformja kapcsán megmutatkozott, de az összehangolás irányában jelentős előrelépés csak az Agenda 2000 kapcsán történt. Azt is kimutattam, hogy mivel a nemzeti regionális politika és a közösségi regionális politika célkitűzései eltérnek egymástól, az e két politika alapján támogatható területek nem fognak egybe esni.

Vizsgáltam a téma relevanciáját Magyarország számára kitérve arra, hogy milyen lépésekben valósult meg a teljes jogharmonizáció, és az milyen változásokat indukált a magyar támogatási rendszerben. Rámutattam, hogy az uniós állami támogatási szabályokhoz való alkalmazkodási kötelezettség némiképp javította a támogatási rendszer átláthatóságát azzal, hogy a támogatások igénybevételének feltételei jogszabályokba kerültek meghirdetésre, de előre meghatározott prioritásokat és az azok megvalósításához szükséges hatékony eszközöket magába foglaló egységes támogatási rendszer nem alakult ki.

A strukturális alapokra fogadására és a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása kapcsán elemeztem a közösségi forrásokból társfinanszírozott és a nemzeti hatáskörben maradó támogatások lehetséges viszonyát. Arra a következtetésre jutottam, hogy a Nemzeti Fejlesztési Tervnek magában kell foglalnia a Közösség által és a csak nemzeti forrásból támogatott célokat, kialakítva egy olyan rendszert, amely átlátható, és nem tartalmaz párhuzamos, céljaikban átfedést tartalmazó támogatási programokat.

Az értekezés végén igyekeztem bemutatni az állami támogatások terén az Unióban most zajló vagy induló folyamatokat. A lisszaboni folyamat kapcsán rámutattam, hogy az abban foglalt célok Magyarország számára vállalhatóak. A regionális támogatásokra vonatkozó szabályok felülvizsgálatával kapcsolatban a döntést igénylő kérdések: megváltozzanak-e a támogathatóság kritériumai, csökkenjenek-e és mennyivel a támogatási mértékek, milyen összefüggés legyen a strukturális alapokkal kapcsolatos politika és az állami támogatási politika között. E kérdésekre a válaszok 2004-2005 folyamán születnek meg.

Teljes jogú tagként Magyarország is részt vesz a szabályozás kialakításában. Az értekezésben elemeztem a regionális támogatásokkal kapcsolatos reform várható kulcspontjait, és javaslatot tettem az ezekkel kapcsolatban képviselendő magyar álláspontra. A magyar érdekek felismerése és megfelelő képviselete elengedhetetlen ahhoz, hogy az esetlegesen megváltozó szabályok ne csökkentsék hazánk gazdasági versenyképességét, és ne lassítsák a felzárkózás folyamatát. Ehhez mielőbb ki kell dolgozni az érdekeinknek megfelelő érvrendszert, vizsgálni kell, hogy milyen szövetségesekre számíthatunk az EU-ban. Remélem, hogy a folyamatok bemutatásával, a problémák feltárásával és a szóba jövő megoldások felvázolásával ehhez értekezésem is hozzájárult.

Budapest, 2003. november

Jogforrások és irodalom

A. Jogforrások

- a) A közösségi jogszabályok forrása az Official Journal (Európai Unió hivatalos lapja), illetve az itt megjelent jogszabályok szövegét tartalmazó CELEX számítógépes adatbázis.
- b) A magyar jogszabályok forrása a Magyar Közlöny, illetve a Complex számítógépes jogtár adatbázis.

B. Alapvető irodalom

- Antalóczy Katalin – Sass Magdolna [2000a]: Működőtőke-áramlások, befektetői motivációk és befektetésösztönzés a világgazdaságban és Magyarországon. Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., 2000. május. 393-405. o.
- Antalóczy Katalin – Sass Magdolna [2000b]: Zöldmezős működőtőke-befektetések Magyarországon: statisztikai becslés, vállalati motivációk, gazdasági hatások. Külgazdaság, XLIV. évf., 10. 4-19. o.
- Antalóczy Katalin [1999]: Vámszabadterületek Magyarországon. Európai Tükör, 5. szám 47-64. o.
- Atanasiu, Isabel [2001]: State Aid in Central and Eastern Europe. *World Competition* 24 (2), 257-283. o
- Az állam szerepe a gazdaságban [1996]. In. Gazdaságpolitika más megközelítésben. Aula, Budapest.
- Az Európai Bizottság 1999, 2000, 2001 és 2002. évi éves jelentése Magyarország előrehaladásáról a csatlakozás felé.
- Bainbridge, Timothy [1998]: The Penguin Companion to European Union. Penguin, London.
- Bishop, Simon [1995]: State aids: Europe's spreading chancer. ECLR. 6.
- Bishop, Simon [1997]: The European Commission's policy towards State aid. ECLR. 2.

- Carone, Giuseppe – Salomaki, Aino [2001]: Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU. Economic Paper Number 160, European Communities.
- European Commission: Competition Law in the European Communities Volume II/A: Rules applicable to State aid (Situation at 31 December 1994). Luxembourg.
- Európa kislexikon [1999]. Szerk.: Hargita Árpádné, Izikné Hedri Gabriella, Palánkai Tibor. Hanns Seidel Alapítvány-Euration, Budapest.
- Európa Zsebkönyv [1995]. Szerk.: Hargita Árpádné, Izikné Hedri Gabriella, Palánkai Tibor. Hanns Seidel Alapítvány-Euration, Budapest.
- Európai Közösségek Bizottsága [1985]: A belső piac megvalósítása (Fehér Könyv). Kereskedelmi Minisztérium 1988.
- Európai Közösségek Bizottsága [1995]: Közép- és Kelet-Európa társult országainak felkészülése az Európai Unió egységes belső piacába történő integrációra (Fehér Könyv). COM (95) végső, 1995.05.03. Brüsszel.
- European Commission: Communication from the Commission to the Council. Progress report concerning the reduction and reorientation of State aid. COM (2002) 505 final, 2002.10.16, Brüsszel.
- European Commission: Report on Competition Policy (évente megjelenő kiadvány)
- European Commission [2001]: State Aid Scoreboard, second edition. COM (2001) 782 final, 2001.12.20, Brüsszel.
- European Commission [2002]: State Aid Scoreboard, spring 2002 update. COM (2002) 242 final, 2002.05.22, Brüsszel.
- European Commission [2003]: State Aid Scoreboard, Brussels, 30.4.2003, COM(2003) 225 final, Brüsszel.
- European Communities: Competition law in the European Communities, Volume IIA [1998]: Rules applicable to State aid, Luxembourg (ISBN 92-828-4008-5)
- European Economy[1999]: State aid and the single market, No. 3. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Evans, Andrew [1997]: EC Law of State Aid. Clarendon Press, London.

- Evans-Martin [1991]: Socially acceptable distortion of competition: Community policy on state aid. ECLR. 4.
- Farkas Beáta – Várnay Ernő [1997]: Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába. JATE Press, Szeged.
- Fazekas Judit [2000]: Az európai integráció alapszerződése. KJK, Budapest, 2000.
- Hancher, Leigh – Ottervanger, Tom – Slot, Piet Slot [1999]: E.C. State Aids. Sweet & Maxwell, London.
- Hancher-Ottovanger-Slot [1993]: EC State Aids, 1993
- Hargita Árpád [1998]: Az állami támogatások szabályozása a Római Szerződés 92. cikkelyében, az ennek alapján hozott rendelkezésekben, különös tekintettel az autóiparra. szakdolgozat.
- Hargita Eszter - Banai Péter Benő - dr. Pákh Gergely [1999]: Az Európai Községek állami támogatásokra vonatkozó anyagi szabályainak magyarázata. In: Pénzforrás 18. (V. évfolyam extra.)
- Hargita Eszter - Banai Péter Benő [2001]: Az Új Állam Támogatási Kódex. In: Pénzforrás 27. (VII. évfolyam 4.)
- Horváth Gyula [2001]: Regionális támogatások az Európai Unióban. Osiris, Budapest, 2001.
- Horváth Jenő [1997]: Az európai integráció története napról-napra. Budapest, 1997.
- Iván Gábor [2001]: A 2006 utáni közös regionális politika. Európai Tükör. 2-3. 106-128. o.
- Jour-Schröder, Alexandra [1996]: The application of the EC-State Aid rules in the Central and Eastern European countries. EUZW Heft 24/1996, 741-747. o.
- Juhász Endre [2003]: A belépés mindenki sikere. In Népszabadság, 2003. január 28.
- Kelen Zsuzsa [1995]: Az állami támogatásokra vonatkozó másodlagos szabályok alkalmazása Magyarországra. Pénzügyi szemle, 1995. december
- Kende Tamás [1994]: Az állami támogatások problémája a közösségi jogban, a magyar jogban és a kettő harmonizációja. OMIKK, Budapest.

- Kende Tamás (szerk.) [1995]: Európai közjog és közpolitika, Osiris-Századvég, Budapest.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.) [2002]: Az Európai Unió politikái, Osiris kiadó, Budapest, 2002
- Kengyel Ákos [1999]: Az Európai Unió regionális politikája 2000 és 2006 között. Külgazdaság, XLIII. évf., 10. 60-78. o.
- Kosztolányi Tamás [2000]: Mi lesz az adókedvezményekkel a csatlakozás után?, Adó, 2000. 1-2. szám, pp. 76-84.
- Külgazdaságtan [1990]. Szerk.: dr. Mádi Csaba, Kézirat, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem.
- M. D'Sa, Rose [1998]: European Community Law on State Aid. Sweet & Maxwell, London
- Mátyás Antal [1993]: A modern közgazdaságtan története. Aula, Budapest.
- Mikroökonómia [1993]. Szerk.: Koppányi Mihány. Műszaki Kiadó, Budapest.
- Palánkai Tibor [1981]: A nyugat-európai integráció. KJK, Budapest.
- Palánkai Tibor [1995]: Az európai integráció gazdaságtana. Aula, Budapest.
- Papp Mónika [2003]: Közzolgáltatási kötelezettség költségeinek állami kompenzálása az Európai Közösségek versenyjogában, Kézirat
- Quigley, Conor – Collins, Anthony M. [2003]: EC State Aid Law and Policy. Hart Publishing, Oxford –Portland Oregon.
- Report from the Council to the Essen Council on a strategy to prepare for the accession of the associated CEE. In Europe, No. 1916, 14 December 1994, Bruxelles.
- Ross, Malcolm [2000]: State aids and national courts: definitions and other problems – a case of premature emancipation? Common Market Law Review 37. pp. 401-423.
- Samuelson, Paul A. – Nordhaus, William D. [1997]: Közgazdaságtan I-III. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Slocock, Ben [2002]: The Market Economy Investor Principle. In Competition Newsletter, June 2002, p. 23-26.

- Schütte, Micheal – Hix, Jan-Peter [1995]: The application of the EC State Aid rules to privatisations: the East German example. In Common Market Law Review 32, pp. 215-248.
- Sotkovszki Tibor [1995]: Az állami támogatások szabályozása a Római szerződésben, szakdolgozat.
- Stiglitz, Joseph E. [2000]: A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK-KERSZÖV, Budapest.
- Subáné Varga Judit [1995]: Az állami támogatások és a Társulási Megállapodás Európa Fórum, 1995. július.
- Survey on State aid in the EC in the manufacturing and certain other sectors 1-9, European Commission.
- Szabó László [2001]: Az állami támogatások szerepe és lehetőségei a csatlakozás körüli években. In Bővülő Európa, 2001. évi 4. szám 49-53.o.
- Szentes Tamás [1999]: Világgazdaságtan. Aula, Budapest.
- Tétényi Tamás [2000]: A fejlesztéspolitika átalakítása Magyarországon. Gazdaság, 2. 49-63. o.
- Tóth Tihamér [1997]: Az EK versenyjoga. JATE, Szeged.
- Tóth Tihamér [2000]: Az állami támogatások versenyjogi ellenőrzése, Kézirat.
- Török Ádám [1999]: Verseny a versenyképességért. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
- Tsoukalis, Loukas [1997]: The New European Economy Revised. Oxford University Press, Oxford.
- Vissi Ferenc–Sárai József–Tóth Tihamér [1998]: A regionális támogatások versenypolitikai kontrollja az EU-ban. Készült az MTA Regionális Kutatások Központja megbízásából. Kézirat.
- Wishlade, Fiona G. [2003]: Regional State Aid and Competition Policy in the European Union. Kluwer Law International. The Hague/London/ New York.

A közösségi állami támogatási szabályok aktuális változásainak nyomon követése céljából alapvető forrásművek az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóságának

Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának dokumentumai (az értekezés kéziratának lezárásának időpontjáig):

- Competition Policy Newsletter (ISSN 1025-2266)
- I-XXXII Report on Competition Policy
- European report
- TVI információs füzetek

A horizontális célú támogatásokra vonatkozó közösségi állami támogatási szabályok összefoglalása

1. Kis- és középvállalkozások (KKV) támogatása¹⁷⁹

A közösségi fogalmak szerint azok a cégek minősülnek kis- vagy középvállalkozásnak, amelyek megfelelnek a 2. táblázatban foglalt kritériumoknak. Fontos, hogy a magyar KKV-fogalom szűkebb a közösséginél (amint ezt a táblázat is bemutatja). Ezért az uniós KKV-fogalomba beletartozó, de a magyar KKV-fogalmon kívüli vállalkozások hátrányba kerülhetnek uniós versenytársaikhoz képest, ha a magyar fogalom unióshoz való hozzáigazítása nem történik meg.

A kis- és középvállalkozások fogalma az Európai Unióban és Magyarországon

	EU-szabály	Magyar KKV törvény ¹⁸⁰
Foglalkoztatottak maximális száma (kis-és középvállalkozás)	50/250 fő	
Maximális nettó árbevétel*	7/40 M euró ~1,7/9,8 Mrd Ft	0,7/4 Mrd Ft
Maximális mérlegfőösszeg*	5/27 M euró ~1,2/6,6 Mrd Ft	0,5/2,7 Mrd Ft
Függetlenségi feltétel	Az állam, az önkormányzat vagy más, nem KKV tulajdoni részesedése nem haladja meg a 25%-ot.	

*A nettó árbevétel és a mérlegfőösszeg közül csak az egyik feltételt kell teljesíteni.

A kis- és középvállalati kategóriába tartozó társaságok a következő támogatásokban részesülhetnek:

- *Beruházási támogatás.* A beruházás megvalósításának helyétől függően általában a kisvállalkozások beruházásainak 15 százalékáig, középvállalkozásoknál pedig a beruházás 7,5 százalékáig adható támogatás. Ha a beruházás elmaradott térségben valósul meg, akkor a támogatás elérheti a beruházás költségeinek 65 százalékát is (lásd regionális támogatások).

¹⁷⁹ A Bizottság 70/2001. számú rendelete a Római Szerződés 87. és 88. cikkében foglalt állami támogatási szabályok alkalmazásáról a kis- és középvállalkozások vonatkozásában (HL L sorozat 10. szám; 2001.1.13.)

¹⁸⁰ A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 1999. évi XCV. törvény

- *Tanácsadásra nyújtott támogatás.* E címszó alatt a kis- és középvállalkozások normál üzletmenethez nem tartozó kiadásai támogathatók, 50 százalékos mértékig. Normál üzletmenethez tartozó tanácsadásnak minősül például a rendszeres adótanácsadás.
- *Kiállításokon, vásárokon való megjelenés, részvétel.* E jogcím alatt az első megjelenéshez, képviselőihez kapcsolódó költségek finanszírozhatók.

Ha például egy KKV 2003-ban részt vesz a hamburgi vásáron, és ehhez támogatást kap, akkor a jövő évi hamburgi vásáron való részvétele már nem támogatható. Ugyanakkor a frankfurti vásáron való első megjelenésre ismét igényelhet támogatást.

2. A környezetvédelem támogatása¹⁸¹

Az erre vonatkozó közösségi iránymutatás – a környezetvédelmi célú támogatás mellett – az energiatakarékossági és a megújuló energiaforrások használatát célzó támogatásra is megfogalmaz szabályokat. A támogatás mértéke csak a magasabb szintű környezetvédelmi norma teljesítéséhez szükséges többletköltségekre vonatkozik.

Ha egy vállalkozás úgy dönt, hogy új légszűrő berendezést vásárol, be kell mutatnia, hogy mennyibe kerülne egy olyan új légszűrő, amely képes a környezetvédelmi normák teljesítésére, és mennyivel drágább ennél egy olyan berendezés, amely a környezetvédelmi előírásoknál jóval kedvezőbb kibocsátási értékeket produkál. Támogatás csak a két berendezés árának különbségének arányában adható.

Beruházási támogatás az új környezetvédelmi előírások teljesítése érdekében csak KKV-knak nyújtható (15 százalék). A meghatározott normák meghaladása vagy az előírások hiányában általában a költségek 30 százaléka támogatható. Az előbbi feltételeket teljesítő energia-megtakarításra, villamosenergia és hőenergia együttes termelésére, megújuló energiaforrások használatára 40 százalék nyújtható. Az elmaradott térségben megvalósuló beruházásoknál a támogatás maximális mértéke elérheti a 60 százalékot (KKV-k esetében a 65 százalékot) is. Működési támogatás hulladékkezelésre és energiamegtakarításra, valamint megújuló energiaforrásokra

adható. A közösségi szabály támogatja az adócsökkentés formájában nyújtott környezetvédelmi támogatást is.

3. A kutatás-fejlesztés támogatása¹⁸²

A vonatkozó közösségi iránymutatás különbséget tesz alapkutatás, ipari vagy alkalmazott kutatás és kísérleti fejlesztés között.¹⁸³ Kutatás-fejlesztési támogatás abban az esetben nyújtható, ha az ösztönző hatást gyakorol a kedvezményezett kutatás-fejlesztési tevékenységére.

Ha egy vállalat csak a fennmaradásához szükséges kutatásokat folytat (például a csúcstechnológiát képviselő iparágakban a folyamatos fejlesztés az életben maradás feltétele), az nem támogatható.

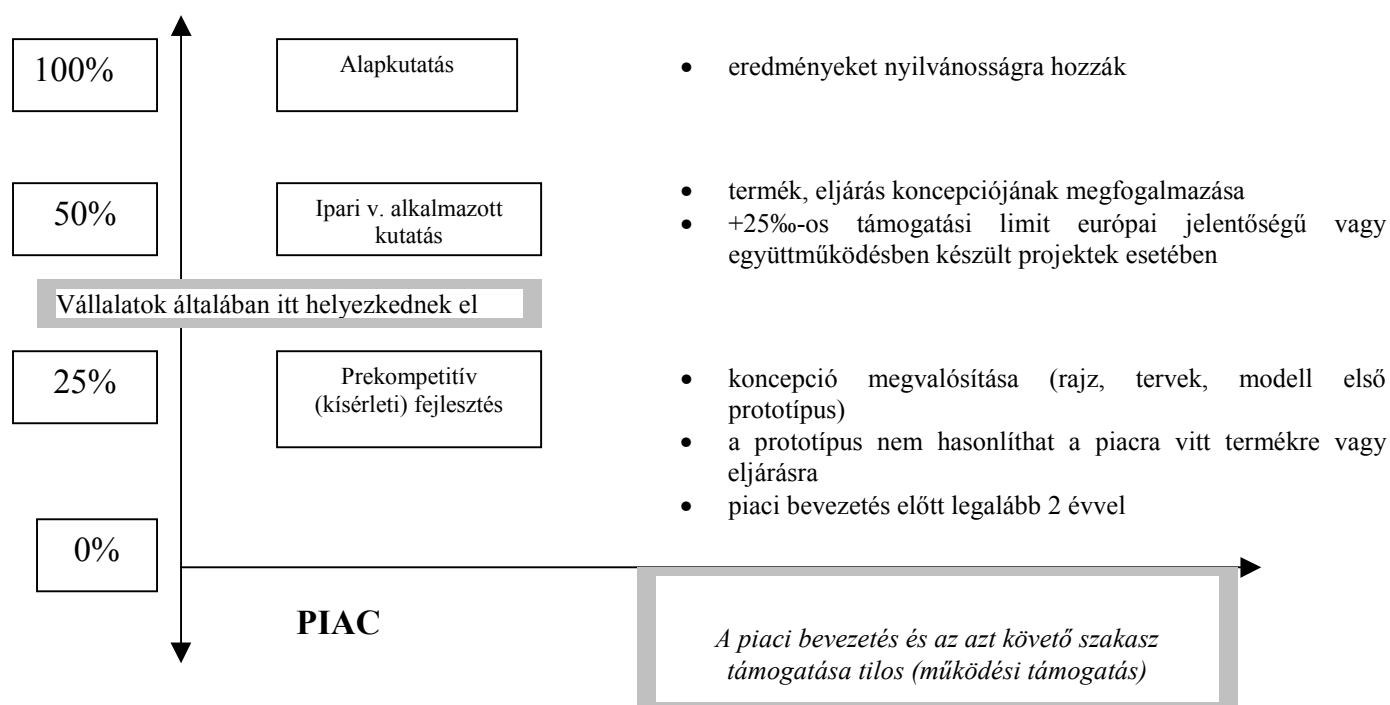
Az alapkutatás költségei főszabály szerint 100 százalékban, az ipari kutatásé 50 százalékban, a kísérleti fejlesztésé 25 százalékban támogathatók. Ez a mérték 5–15 százalékponttal növelhető az elmaradott térségben megvalósuló kutatás-fejlesztési tevékenység, az Európai Közösség kutatás-fejlesztési programjaihoz kapcsolódó tevékenység, határon átnyúló együttműködés esetén, illetve amennyiben a kedvezményezett KKV. A támogatás maximális felső mértéke alapkutatás esetében 100 százalék, ipari kutatásnál 75 százalék, kísérleti fejlesztésnél 50 százalék lehet

¹⁸¹ Közösségi iránymutatás a környezetvédelmi céllal nyújtott állami támogatásokról (HL C sorozat 37. szám; 2001.02.03)

¹⁸² A Bizottság közleménye a közösségi keretszabálynak a kutatás-fejlesztésre történő alkalmazásáról (HL C sorozat 45. szám 1996.02.17.)

¹⁸³ Alapkutatásnak azok a kutatások minősülnek, amelyek az általános tudományos és technikai tudásanyag bővítését célozzák, és amelyek nem kapcsolódnak ipari vagy kereskedelmi célkitűzéshez. Az alapkutatás eredményeit nyilvánosságra hozzák. Alkalmazott vagy ipari kutatásnak az az új tudásanyag megszerzésére irányuló kutatási tevékenység számít, amelynek célja, hogy az így megszerzett tudásanyag felhasználható legyen új termékek, eljárások vagy szolgáltatások kifejlesztéséhez, illetve jelentős javulást eredményezzen a már meglévő termékekben, eljárásokban vagy szolgáltatásokban. A kísérleti fejlesztés keretében történik az ipari kutatás eredményeinek tervekbe foglalása, azaz az új vagy továbbfejlesztett termékek tervezése.

A kutatás fázisai és a nyújtható támogatás mértéke¹⁸⁴



4. A foglalkoztatási támogatás¹⁸⁵

A közösségi rendelet hatálya a munkahelyteremtésre, a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására és az ahhoz kapcsolódó speciális költségekre terjed ki. A rendelet tartalmazza a támogatható hátrányos helyzetű és a megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalmát.

Munkahelyteremtési támogatás új munkahelyek létrehozására nyújtható. Csak olyan új munkavállalók foglalkoztatása támogatható, akik valamilyen szempontból hátrányos helyzetűek (például pályakezdekők, tartósan munkanélküliek, megváltozott munkaképességűek). A hátrányos helyzetű munkavállaló kategóriájának bővítésére a tagállamok tehetnek javaslatot, a konkrét támogatási tervezet bizottsági engedélyezésre történő bejelentésekor. A támogatás maximális mértéke a regionális támogatási térképen meghatározott százalék.

¹⁸⁴ TVI információs füzetek 4. száma 33. oldal

¹⁸⁵ A Bizottság 2204/2002. számú rendelete a Római Szerződés 87. és 88. cikkében foglalt állami támogatási szabályok alkalmazásáról a foglalkoztatás vonatkozásában (HL L sorozat 337. szám; 2002.12.13.)

A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása munkahelyteremtés nélkül is támogatható, akárcsak a többségében megváltozott munkaképességűeket foglalkoztató intézmények beruházásai.

A munkahelymegőrzésre adott támogatás továbbra is a Bizottság egyedi elbírálásának hatáskörébe tartozik.

5. A képzési támogatás¹⁸⁶

Minden olyan állami intézkedés képzési támogatásnak minősül – függetlenül attól, hogy a képzést maga a vállalat, köz-, illetve magánintézmény biztosítja –, amelynek célja, hogy csökkentse a vállalat azon költségeit, amelyeket normális esetben azért kellene viselnie, hogy dolgozói új ismereteket szerezzenek. A közösségi szabályozás megkülönböztet általános képzést és szakképzést.

Általános képzés esetében a képzés a vállalat általános tevékenységéhez kapcsolódik, és olyan tudás megszerzését célozza, amely más munkaterületen és más vállalatoknál széles körben felhasználható (például nyelvoktatás). A *szakképzés* a dolgozó munkakörében közvetlenül alkalmazható tudás megszerzését célzó gyakorlati és elméleti oktatás, amely a vállalat speciális tevékenységéhez kapcsolódik. Más területeken, vállalatoknál történő hasznosítása korlátozott (például egy speciális gép kezelésének betanítása). Az általános képzés költségei főszabály szerint 50 százalékban, a szakképzésé 25 százalékban támogathatók. E mérték 5–20 százalékponttal növelhető az elmaradott térségben megvalósuló képzés vagy hátrányos helyzetű dolgozók (például pályakezdő fiatalok, megváltozott munkaképességűek) oktatása esetén, illetve amennyiben a kedvezményezett KKV.

¹⁸⁶ A Bizottság 68/2001. számú rendelete a Római Szerződés 87. és 88. cikkében foglalt állami támogatási szabályok alkalmazásáról a képzés vonatkozásában (HL L sorozat 10. szám; 2001.01.13.)

6. A megmentési és szerkezetátalakítási támogatás¹⁸⁷

A nehéz helyzetbe került vállalatoknak bizonyos feltételek esetén az állam tízévente egyszer „dobhat” pénzügyi mentőövet. A megmentési és szerkezetátalakítási támogatás nyújtásának feltételei – annak rendkívül versenytorzító volta miatt – szigorúak. A nehéz helyzetbe került vállalat először rendszerint *megmentési támogatásban* részesül, amelyet átmeneti időszakra (max. 6 hónap) nyújtanak annak érdekében, hogy a cég likviditási problémáit rendezni tudja a szerkezetátalakítási vagy felszámolási terv elkészítéséig. Megmentési támogatás csak hitelgarancia vagy piaci kamattal terhelt kölcsön formájában nyújtható. A társaságnak vállalnia kell, hogy a megmentési támogatás engedélyezését követő hat hónapon belül bemutatja szerkezetátalakítási vagy felszámolási tervét, vagy a kölcsönt teljes egészében visszafizeti.

Szerkezetátalakítási támogatás csak megvalósítható szerkezetátalakítási terv megléte esetén nyújtható. A támogatásnak a szükséges minimumra kell korlátozódnia, és a vállalatnak a verseny indokolatlan torzításának elkerülése érdekében kompenzáló intézkedéseket kell hoznia (például kapacitáscsökkentés). Emellett jelentős mértékben hozzá kell járulnia a költségekhez. További feltétel a szerkezetátalakítási terv végrehajtása, amelyet a Bizottság folyamatosan ellenőriz.

A közeljövőben várható a vonatkozó közlemény felülvizsgálata a jelenlegi szabály alkalmazási tapasztalatai alapján. A megmentési támogatások esetében is várhatóan bevezetésre kerül a tíz évente egyszer elv, amit a szerkezetátalakítási támogatásoknál már évek óta alkalmaznak.

¹⁸⁷ A Bizottság közleménye a nehéz helyzetbe került vállalkozások megmentési és szerkezetátalakítási támogatásáról (HL C sorozat 288. szám 1999.10.09.)

Az ágazati célú támogatásokra vonatkozó közösségi állami támogatási szabályok összefoglalása

- *Gépjárműipar*¹⁸⁸: A gépjárműiparban a kapacitáskihasználtság 80%, így kapacitásfelesleg van, továbbá erős verseny alakult ki a gyártók között. Az autóiparban mutatózó kapacitás-kihasználatlanság miatt a beruházások támogatása korlátozott. Amennyiben a támogatás összege meghaladja az 5 millió eurót, vagy a beruházási projekt értéke 50 millió eurónál magasabb, támogatás csak az adott térségben engedélyezett regionális támogatási mérték 30 százalékáig nyújtható. Egyébként az iparágra az általános támogatási szabályok vonatkoznak.
- *Szintetikus szálipar*¹⁸⁹: A szintetikus száliparban az erős versenyhelyzet mellett a technológiai fejlesztés is gondot jelent. Amennyiben a támogatás összege meghaladja az 5 millió eurót, vagy a beruházási projekt értéke 50 millió eurónál magasabb, beruházási támogatás nem nyújtható.
- *Hajóépítő ipar*¹⁹⁰: A hajóépítő iparban szintén kapacitásfelesleg van, és erős a nemzetközi verseny. A közösségi szabályok a legalább 100 regiszter tonnás tengeri hajókra és a legalább 365 kW teljesítményű tengeri vontatóhajókra vonatkoznak, így Magyarország szempontjából relevanciájuk alacsony, ezért a vonatkozó szabályokat nem részletezem.
- *Acélipar*¹⁹¹: A szén- és acéliparra vonatkozó szigorúbb szabályozást szintén az erős Közösségen belüli és nemzetközi verseny indokolja. Az acélipar támogatására korlátozottak a lehetőségek, az ágazatban tapasztalható túlermelés miatt. Beruházási támogatás csak kis- és középállalkozások részére

¹⁸⁸ Multiszektorális keretszabály nagyberuházásokra vonatkozó regionális támogatásokról (HL C sorozat 70.szám; 2002.03.19.)

¹⁸⁹ Multiszektorális keretszabály nagyberuházásokra vonatkozó regionális támogatásokról (HL C sorozat 70.szám; 2002.03.19.)

¹⁹⁰ A Tanács 1540/98. számú rendelete a hajóépítési iparnak nyújtott új szabályozásról (HL L sorozat 202. szám; 1998.07.18.)

¹⁹¹ Bizottsági közlemény az ESZAK hatálya megszűnésének következményében bekövetkező változásokról (HL C sorozat 152. szám; 2002.06.26.)

nyújtható, 15 és 7,5 százalékos támogatási intenzitás mellett. Az elmúlt évtizedekben lezajlott az acélipar szerkezetátalakítása az Unión belül, ezért szerkezetátalakítási célra támogatás ma már nem nyújtható. Ebben az ágazatban az üzemek teljes vagy részleges leállítására és az előzőleg ismertetett horizontális célokra (megmentés és szerkezetátalakítás kivételével) adható csak támogatás, valamint de minimis támogatás¹⁹² nyújtható.

- *Feketeszen-bányászat*¹⁹³: A feketeszen-bányászatra abban az esetben nyújtható támogatás, ha az a támogatott vállalkozás gazdaságos működésének helyreállítását, a térség szociális problémáinak megoldását szolgálja, vagy a szénbányászat környezetvédelmi normákhoz való igazodását segíti. A szénbányászatban működési támogatás a termelési költség és az eladási ár közötti különbség megtérítésére adható, bizonyos feltételek teljesülése esetén. Működési támogatás nyújtása előtt a támogatott vállalkozások termelési költségeinek csökkentését előirányzó modernizációs, szerkezetátalakítási programot kell készíteni, majd végrehajtani. Amennyiben ezt a kedvezményezett társaság nem tudja eredményesen megtenni, akkor a fenti támogatásnak a bánya vagy egyes aknák bezárásához kell kapcsolódnia. Kutatás-fejlesztési és környezetvédelmi célú támogatás a szénbányászatban az általános szabályok szerint nyújtható.
- A *szállítási ágazatban* nyújtható támogatásokról a Római Szerződés 87. cikke mellett a 73. cikk is rendelkezik. Ennek értelmében a 87. cikkben meghatározott mentesítéseken túl ezen ágazatban a szállítás koordinálására és a közszolgáltatás finanszírozására is nyújtható támogatás. Ez utóbbi szabályok azonban csak a szárazföldi szállítás módozataira, azaz a közúti, a vasúti és a belvízi szállításra vonatkoznak. Az állami támogatás szempontjából a tengeri és légi szállítás a Római Szerződés általános támogatási szabályainak hatálya alá tartozik.

¹⁹² Lásd I. fejezet 1.2.4. pont

¹⁹³ A Tanács 1407/2002. számú rendelete a szénipar állami támogatásáról (HL L sorozat 205. szám, 2002.08.02.)

A 2002. évi országjelentések (Regular Reports) legfontosabb megállapítása az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzése terén

Ország	Jogszabály			Támogatásokat Vizsgáló Iroda		Csatlakozási tárgyalásokon illetve egyéb problémás terület(ek)
	A szabályozás szintje	Hatályba lépés	Tartalma	Hol működik?	Hány munkatársa van?	
Bulgária	törvény	2002. június	közösségi szabályoknak megfelelő eljárás szabályok, anyagi jogi rendelkezések nem megfelelőek	A Pénzügyminisztériumban működő Állami támogatási osztály felelős a támogatások utólagos ellenőrzéséért és a Versenyhivatalban működő Állami támogatási igazgatóság felelős az előzetes vizsgálatért	n.a.	<ul style="list-style-type: none"> Létező támogatások összehangjának kialakítása a közösségi acquis-val Támogatásokat Vizsgáló Iroda működése
Cípus	törvény	2001	anyagi és eljárási szabályok	Külön állami támogatási biztos	n.a.	
Csehország	törvény	2001. január	eljárási szabályok, a közösségi anyagi szabályokra közvetlenül hivatkoznak	Versenyhivatal	16	<ul style="list-style-type: none"> Nagyobb transzparencia a bankszektorban Acélágazat támogatása
Észtország	törvény és végrehajtási rendeletek	1999	a közösségi acquis-t követő anyagi és eljárási szabályok	Pénzügyminisztérium	6	<ul style="list-style-type: none"> érzékeny ágazatokra vonatkozó szabályokról végrehajtási rendeleteket kell még elfogadnia
Lengyelország	törvény és végrehajtási rendeletek	2001. január	anyagi és eljárási szabályok	Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hivatal	20	<ul style="list-style-type: none"> környezetvédelmi és megmentés és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó acquis átvételének hiánya Acélipar és bankszektor támogatása Inkompatibilis adókedvezmények
Lettország	törvény	1998	eljárási szabályok, a közösségi anyagi jogi szabályok közvetlen alkalmazása	Pénzügyminisztérium	három állandó jelleggel, 13 ad hoc, különböző intézmények képviselőiben,	

Ország	Jogszabály			Támogatásokat Vizsgáló Iroda	Csatlakozási tárgyalásokon illetve egyéb problémás terület(ek)
Litvánia	törvény végrehajtási rendeletek- és	2000	az ellenőrzés szabályairól és az állami támogatás fogalmáról	Versen- és Fogyasztó- védelmi Felügyelet	
Magyarország	törvény végrehajtási rendelet és	1999	eljárás és anyagi szabályok	Pénzügyminisztérium	<ul style="list-style-type: none"> inkompatibilis adókedvezmények
Málta	a kormány körlevele	2000	eljárás szabályok	Pénzügyi és Gazdasági Minisztérium	<ul style="list-style-type: none"> támogatások ellenőrzésének keretszabályai bevezetésének hiánya Inkompatibilis adókedvezmények
Románia	törvény	2000	anyagi és eljárási szabályok	Versenytanács és Versenyhivatal	<ul style="list-style-type: none"> inkompatibilis adókedvezmények létező támogatások összhangba hozatala az acquis-val Versenytanács és Versenyhivatal együttműködésének javítása előzetes bejelentési eljárás megerősítése
Szlovákia	törvény	2000	anyagi és eljárási szabályok	külön Állami Támogatási Hivatal	<ul style="list-style-type: none"> megmentési és szervezetiálakítási támogatás környezetvédelmi támogatás acélipar támogatása
Szlovénia	törvény végrehajtási rendeletek és	2000	anyagi és eljárási szabályok	Gazdasági Kapcsolatok és Fejlesztés Minisztérium	

A Csatlakozási Okmány mellékletének létező támogatási listáján szereplő intézkedések¹⁹⁴

Támogatási intézkedés neve	Lejárata
85/1998. kormányrendelet a Magyar Export-Import Bank kamatkiegyenlítési rendszeréről (2 éven túli exporthitel nem piacképes kockázat támogatására)	2006.12.31.
A Beszállítói Befektető Rt. tevékenysége	-
A Kisvállalkozás-fejlesztő Pénzügyi Rt. által végzett kockázati tőkebefektetések	-
A pályakezdő munkanélküliek elhelyezkedésének támogatása	2006.12.31.
A Regionális Fejlesztési Holding Rt és Fejlesztési Társaságainak kockázati tőkebefektetései	-
Az Informatikai Kockázati Tőkealap kockázati tőkebefektetései	-
Fejlesztési adókedvezmény	2006.12.31.
Gazdaságfejlesztési Célelőirányzat	2006.12.31.
Informatikai, Távközlés-fejlesztési és Frekvencia-gazdálkodási Célelőirányzat	2006.12.31.
Kis- és középvállalkozói Célelőirányzat	2006.12.31.
Környezetvédelmi alap célfeladat fejezeti kezelésű Célelőirányzat	2006.12.31.
Központi Műszaki Fejlesztési Alapprogram	2006.12.31.
Megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási támogatása a munkaügyi központok foglalkoztatási rehabilitációs eljárásáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkanélküliek foglalkoztatását elősegítő egyes támogatásokról szóló 11/1998. (IV. 19.) MüM rendelet alapján	2006.12.31.
Munkahelyteremtő és munkahelymegőrző támogatás a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet alapján	2006.12.31.
Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Programok	2006.12.31.
Regionális Gazdaságépítési Célelőirányzat	2006.12.31.
Sporttevékenységgel kapcsolatos állami támogatások a sporttörvény alapján	2006.12.31.
Területfejlesztési Célelőirányzat	2006.12.31.
Turisztikai Célelőirányzat	2006.12.31.
Vértesi Erőmű Rt. környezetvédelmi beruházásához kapcsolódó állami kezességvállalása	2001-2014
Vidékfejlesztési Célelőirányzat	2006.12.31.

¹⁹⁴ A Csatlakozási Okmány IV. melléklete. A Bizottság felé a bejelentés a Magyarország által a Csatlakozási Okmányban szerepeltetni kívánt, csatlakozáson túlnyúló állami támogatások Európai Bizottságnak történő bejelentéséről szóló 2330/2002. (XI. 7) és a csatlakozáson túlnyúló állami támogatások Európai Bizottságnak első alkalommal történő bejelentéséről szóló 2073/2002 (III. 21.) kormányhatározatok alapján történt.